Ludger Graf v. Westerholt

NEUGLIEDERUNGSGESETZE ALS MASSNAHMEGESETZE UND GENERELLES LANDESPLANUNGSRECHT IN NORDRHEIN-WESTFALEN

1976

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547208_0011

NEUGLIEDERUNGSGESETZE ALS MASSNAHMEGESETZE UND GENERELLES LANDESPLANUNGSRECHT IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
Ludger Graf v. Westerholt
aus Schwäbisch Hall

1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe
Dekan: Prof. Dr. Schneider
Tag der mündlichen Prüfung: 20. 5. 1976

Gliederung

	Seite
Teil 1 Abgrenzung des Themas und Begriffe	1
I Zur planungsrechtlichen Begriffsbildung	1
1. Realanalyse des Planungsrechts	1
2. Fachplanung - Gesamtplanung	3
3. Landesplanung - Raumordnung	6
4. Planungsebenen - Planungsstufen	7
II Zuordnung der Gesetze der kommunalen Gebietsreform zum Landesplanungsrecht	8
Teil 2 Kommunale Neugliederung in Gesetzesform	12
I Entwicklung des Gebietsänderungsrechts	13
1. Die Entwicklung im Rheinland und in Westfalen seit dem 19. Jahrhundert	13
a Die Städteordnungen	13
b Die Gemeindeordnungen	16
c Die Kreisordnungen	18
d Die staatsrechtliche Praxis bis 1927	20
2. Die Entwicklung von der Weimarer Republik bis zum Dritten Reich	22
a Das Selbstverwaltungsrecht als Verfassungsgarantie	22
b Das Gebietsänderungsrecht von 1927 bis zum Nationalsozialismus	24
c Das Gebietsänderungsrecht im Nationalsozialismus	26
3. Erste Ansätze zur Raumordnung durch kommunale Neugliederung bis zum Dritten Reich	27
a Gesetz über Groß-Berlin, 1920	28
b Neugliederungsgesetze des Ruhrgebiets 1926, 1928, 1929	28
c Raumordnerische Gesichtspunkte des Dritten Reichs	30
4. Bindungen des Gesetzgebers	30
a Die Zeit vor 1927	30
b Die Rechtsüberzeugung nach 1927	31
5. Zusammenfassung	35
II Die Gesetzesform unter dem Grundgesetz	35
1. Der materielle Charakter des Gebietsänderungsgesetzes	35
2. Das Gebietsänderungsgesetz als Maßnahmegesetz	40
a Begriffliche Einordnung	40
b Aspekt der Gewaltenteilung	43
c Aspekt der Rechtsschutzverkürzung	47
d Folgerungen aus der logischen Struktur des Maßnahmegesetzes	49
aa Ansicht des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz	50
bb Stellungnahme	51

Seite

Teil 3 Orientierung der Neugliederungsgesetze am allgemeinen Landesplanungsrecht 54

I Das allgemeine Landesplanungsrecht unter dem Grundgesetz 55
1. Verfassungsrechtliche Einordnung 55
a Die Bundesraumordnung 57
b Die Landesraumordnung 60
2. Das Raumordnungsgesetz des Bundes 61
3. Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen 62

II Der Aspekt der Landesplanung in den Gesetzen der kommunalen Gebietsänderung 65
1. Ansichten des Landesgesetzgebers Nordrhein-Westfalen 65
2. Berücksichtigung der Landesplanung in der Verfassungsrechtsprechung 73
a Rechtsprechung des VerfGH Nordrhein-Westfalen 73
aa Verfassungsrechtliche Ausgangslage des VerfGH Nordrhein-Westfalen 73
(1) Verletzung des Art. 78 Verf NW 73
(2) Bindung an Gründe des öffentlichen Wohls 75
(3) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei normativen Rechtsbegriffen 79
bb Berücksichtigung der Raumordnungsgrundsätze des Bundes 81
cc Verschiedenartige Berücksichtigung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 83
(1) als Tatsachen und Erwägungen 83
(2) als ungeeignete Kriterien 85
(3) als Indizien für das "öffentliche Wohl" 88
dd Zusammenfassung 90
b Die Rechtsprechung sonstiger Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts 91
aa Der VerfGH Rheinland-Pfalz 91
(1) Allgemeine Grundlagen 91
(2) Richtpunkte im III.-VI. Verwaltungsvereinfachungsgesetz 92
(3) Richtpunkte im VIII. Verwaltungsvereinfachungsgesetz 95
(4) Zusammenfassung und Stellungnahme 95
bb Der StGH Baden-Württemberg 97
cc Der Niedersächsische StGH 99
dd Das Bundesverfassungsgericht 101
3. Stellungnahmen in der Literatur 103
a Friesenhahn 103
b Breuer 103
c Stern-Püttner 105
d Hoppe 106

Seite

4. Eigener Ansatz 108
a Planerischer Widerspruch und Plangerechtigkeit 108
b Bindungen des Landesgesetzgebers an bundesrechtliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung 109
aa Bindungen an die "Aufgaben und Ziele der Raumordnung" (§ 1 BROG) 109
bb Bindungen an Bundes-Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs.1 u. 2 BROG) 110
(1) Landesgesetzgeber als "die Landesplanung in den Ländern" 110
(2) Bindungen des Landesgesetzgebers bei landesplanerischen Maßnahmegesetzen 115
cc Prüfungskompetenz des VerfGH Nordrhein-Westfalen 117
c Bindungen des Landesgesetzgebers an landesrechtliche Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung (§§ 1-18 LEPrG NW) 118
aa Der Landesgesetzgeber als öffentlicher Planungsträger (§ 37 Abs.1 LEPrG NW) 119
bb Selbstbindung des Gesetzgebers (§ 3 Abs.2 Satz 1 BROG) 120
(1) Das Phänomen der Selbstbindung durch höherrangiges Recht 122
(2) Auslegung der §§ 3 Abs.2 Satz 1, 2 Abs.3 BROG 123
(a) Historische Auslegung 123
(b) Systematische Auslegung 125
(c) Teleologische Auslegung 126
(3) Prüfungskompetenz des VerfGH Nordrhein-Westfalen 128
d Bindungen des Landesgesetzgebers an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§§ 19-34 LEPrG NW) 129
aa Die Ziele nach dem LEPrG NW 129
bb Regeln der Normenkollision 130
cc Planungsziele und "Gründe des öffentlichen Wohls" 132
dd Planspezifische Bindungen 134

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert — Probleme der Funktionenlehre
München 1970

ders. — Kriterien des Gesetzesbegriffs
unter dem Grundgesetz,
DÖV 1973 S.289

Ballerstedt, Kurt — Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze,
in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler,
S.369, Karlsruhe 1957

Becker, Erich — Gemeindliche Selbstverwaltung,
1. Teil, Grundzüge der gemeindlichen
Verfassungsgeschichte
Berlin 1941
zit.: Selbstverwaltung

ders. — in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis, Bd.1, Kommunalverfassung,
1.Kapitel: Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart
2.Kapitel: Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern
Berlin 1956

Bernhardt, Wolfgang — Die gemeindliche Gebietsreform und das
Selbstverwaltungsrecht
- Eine vergleichende Studie über die
Reformbestrebungen der Weimarer Republik,
des Dritten Reichs und Nordrhein-Westfalens -
Diss. Münster 1972

Bethge, Herbert — Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde,
DÖV 1972 S.336

ders. — Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch die Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Überprüfung
staatlicher Neugliederungsgesetze
Die Verwaltung 1973 S.403

Bischoff, Dieter — Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie,
Siegburg 1972

Blümel, Willi — Die Bauplanfeststellung I,
Stuttgart 1961

ders. — Evangelisches Staatslexikon, unter:
Planungsrecht, Sp. 1526,
Stuttgart 1966

Böckenförde, Ernst-W. — Planung zwischen Regierung und Parlament,
Der Staat 1972 S.429

Bracker, Reimer	Kommunale Gebietsreform, - Entscheidungen des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Regelungen - DÖV 1970 S.812
Brenken, Günter -Schefer, Anton	Handbuch der Raumordnung und Planung, Köln 1966 zit.: Raumordnung
Breuer, Rüdiger	Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Diss. Bom 1968
ders.	Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetze, DVBl 1970 S.101
Brügelmann-Asmuß-Cholewa-v.d.Heide	Raumordnungsgesetz, Kohlhammer-Kommentare, Stuttgart Stand September 1970 zit.: Brügelmann BROG
Bückmann, Walter	Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, Berlin 1972
Bühler-Kerstiens	Die Behördenorganisation des Ruhrgebiets und die Verwaltungsreform, Essen 1926
Bühler, Ottmar	Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen, RuPrVBl 1929 S.279
Cassesse, Sabino	Organe, Verfahren und Instrumente der Planung in Italien, in: Josef H. Kaiser, Planung II, S.209, Baden-Baden 1966
Cholewa-v.d.Heide	siehe Brügelmann
Ebel, Wilhelm	Gemeindegrenzen und Bebauung - grundsätzliche Fragen der Eingemeindung, Die ns-Gemeinde 1937 S.711
Eckert, Dieter	Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Diss. Mainz 1968
Ellwein, Thomas -Görlitz, Axel	Parlament und Verwaltung, 1.Teil, Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967

Ernst, Werner	Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, hrsg. von A.H. v. Wallthor u. F.Petri,S.78 Münster 1973
Evers, Hans-Ulrich	Das Recht der Raumordnung, München 1973 zit.: BROG
Eyermann, Erich - Fröhler, Ludwig	Verwaltungsgerichtsordnung, 6.Aufl., München 1974
Fellner, Michael	Zur Rechtsnatur der bayerischen Organisationsakte, BayVBl 1955 S.229
Forsthoff, Ernst	Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, Berlin 1932
ders.	Über Maßnahme-Gesetze, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S.221 München 1955 zit.: Gedächtnisschrift Jellinek
ders.	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1.Band, Allgemeiner Teil, 10.Aufl., München 1973
Forsthoff, Ernst -Blümel, Willi	Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt 1970
Friesenhahn, Ernst	Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, S.115, Basel 1972
Glässing, Kurt	Die rechtliche Zuständigkeit von Zwangseingemeindungen nach Reichsrecht, Preußischem Recht und Hessischem Landesrecht, Diss. Gießen 1931
Göb, Rüdiger	Aktuelle Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Kleine Schriften des Dt.Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V. Nr.17, Köln-Mühlheim 1969
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht Tübingen 1963

Görg, Hubert	Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren DVBl 1966 S.329
ders.	Sind Gemeinden und Gemeindeverbände bei Gebietsänderungen ohne Rechtsschutz? GemR 1969 S.23
Granderath, Reinhard	Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts DÖV 1973 S.332
Grimm, Jacob	Deutsches Wörterbuch, 7.Band Leipzig 1889
Gutachten A, B, C	Gutachten des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung, Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland Stuttgart 1961
Gutachten	Gutachten A, Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Vom 22.11.1966, Siegburg
	Gutachten B, Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Vom 9.4.1968, Siegburg
	Gutachten C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Vom 8.4.1968, Köln
Halstenberg, Friedrich	in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2.Aufl., Hannover 1970
Hardenberg, Graf v.	Die Rechtsgültigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Neuregelung des Eingemeindungsrechts in Preußen, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1928 Sp.1257
v.d.Heide, Hans-Jürgen	Rechtsprechung zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern, Der Landkreis 1971 S.221
v.d.Heide	siehe Brügelmann
Helfritz, Hans	Grundriß des preußischen Kommunalrechts, Berlin 1927
Hesse, Jürgen	Materielle Beschränkungen der gesetzgeberischen Freiheit bei der Neugliederung von Landkreisen Diss. Bonn 1971

Hesse, Konrad	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8.Aufl., Karlsruhe 1975
Hintze, Wulf-Günter	Das Eingemeindungsrecht in Preußen, Diss. Tübingen 1935
Hohberg, Heinz	Das Recht der Landesplanung Hannover 1966
Hoppe, Werner	Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen DVBl 1971 S.473
ders.	Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, StGR 1971 S.278
ders.	Die Urteile des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse StGR 1972 S.257
ders.	Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag, S.91 Stuttgart 1972
ders.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, StGR 1973 S.228
ders.	Verfassungsrechtliche Aspekte der kommunalen Gebietsreform, StGR 1973 S.14
ders.	Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, hrsg. von A.H. v. Wallthor u. F.Petri S.63 Münster 1973 zit.: Grundfragen
Hoppe, Werner/ Rengeling, Hans-Werner	Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd.3, Frankfurt 1973

Huber, Konrad	Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, - Eine Studie zum rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff - Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.12 Berlin 1963
Jellinek, Georg	Allgemeine Staatslehre, 3.Aufl., 7.Neudruck Bad Homburg 1960
Imboden, Max	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL Heft 18, 1960 S.113
Jochimsen, Ortmann, Reiche, Luther, Christoff u.a.	Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gem. § 4 Abs.1 des BROG v. 8.4.1965, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 76, Bonn-Bad Godesberg 1972
Ipsen, Hans Peter	Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Josef H. Kaiser, Planung I,S.35 Baden-Baden 1965
Kägi, Oskar Werner	Zur Entstehung, Umwandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes,- Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre - Zürich 1937
Kaiser, Joseph H.	Der Plan als ein Instrument des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, Umrisse eines Aktionsmodells, in: Planung II,S.23 Baden-Baden 1966
Kewenig, Wilhelm	Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg 1970
Klein, Günther	Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Münster 1972
Kluge, Friedrich	Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 17.Aufl., Berlin 1957
Knemeyer, Franz-Ludwig	Zur Rechtsnatur von Gebiets- und Bestandsänderungsakten gemäß Art.9 Abs.2 BayVerfassung BayVBl 1972 S.180

Kodal, Kurt	Straßenrecht, 2.Aufl., München 1964
Köhnen, Klaus-Dieter	Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts, Diss. Köln 1970
Krawietz, Werner	Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, DÖV 1969 S.127
Krebsbach, August	Die Preußische Städteordnung von 1808, Bonn 1957
Kriele, Martin	Plangewährleistungsansprüche? DÖV 1967 S.531
Krüger, Hildegard	Das parlamentslose Parlamentsgesetz (Rezensionsabhandlung über die Schrift von Helmut Quaritsch) DVBl 1962 S.581
Kühl, Claus Jochen	Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit (unter Berücksichtigung der Bundesraumplanung) Diss. Kiel 1967
Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Band, 3.Aufl. Freiburg i.Br. und Leipzig 1895
Landsberg, Otto	Eingemeindungsfragen, Breslau 1912
Leisner, Walter	Die quantitative Gewaltenteilung, - Für ein neues Verständnis der Trennung der Gewalten - DÖV 1969 S.405
Lerche, Peter	Übermaß und Verfassungsrecht, Köln 1961
v. Loebell, Friedrich Wilhelm	Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen Köln 1972
Loschelder, Wilhelm	Die Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30.5.1853, Eberswalde 1931
Masson, Christoph	Urteilsanmerkung in BayVBl 1964 S.403 Urteilsanmerkung in BayVBl 1965 S.64

Maunz, Theodor	in: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, München Art.20 Rdn.93 ff Bearb. 1960, Art.75 Bearb. 1966/1971, Art.109 Bearb. 1962/1970
ders.	Deutsches Staatsrecht, 20.Aufl., München 1975
Meessen, Karl Matthias	Maßnahmegesetze, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze, DÖV 1970 S.314
Menger, Christian-Friedr.	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL Band 15, 1957 S.3
ders.	Aus der Praxis der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1959, Band 50, S.271 (282-285)
Meyer, Gerhard	Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn nach § 36 Bundesbahngesetz und sein Zusammentreffen mit Landesplanungsrecht, Diss. Köln 1960
Meyer, Hans	Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971 S.801
Michel, Helmut	Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, Diss. Frankfurt 1958
Mörtel, Georg	Grenzfälle des Verwaltungsakts, BayVBl 1957 S.10
Mosheim, Th.	Über die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes RuPrVBl 1929 S.117
Müller, Gottfried	in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 8, unter: Raumplanung S.684, Stuttgart 1964
Müller, Klaus	Zur Problematik der Rahmenvorschriften nach dem Grundgesetz, DÖV 1964 S.332
Münzer, Christian	Rechtsschutz der Gemeinden im Verfahren zur kommunalen Gebietsänderung nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss. Münster 1971

v. Mutius, Albert	Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Festschrift für Hans Julius Wolff, S.167 München 1973
Niemeier, Hans Gerhard	Die landesplanerischen Grundlagen der Gutachten zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1969 S.369
Obermayer, Klaus	Über die Rechtsnatur und Anfechtbarkeit kommunaler Gebiets- und Statusänderungen, BayVBl 1958 S.69
Ossenbühl, Fritz	Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969 S.548
ders.	Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Gutachten für den 50. Juristentag, in: Verhandlungen des 50. deutschen Juristentages, Band I (Gutachten), Teil B München 1974 zit.: Gutachten
Peters, Hans	Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, - Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich - Berlin 1926 zit.: Selbstverwaltung
ders.	Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, bearb. von Jürgen Salzwedel und Günter Erbel, Heidelberg 1969
Püttner, Günter	Unterschiedlicher Rang der Gesetze? DÖV 1970 S.322
Quaritsch, Helmut	Das parlamentslose Parlamentsgesetz, - Rang und Geltung der Rechtssätze im demokratischen Staat untersucht am hamburgischen Planungsrecht - 2.Aufl., Hamburg 1961
Rasch, E.	Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts (Zugleich ein Beitrag zur Rechtsnatur der Gebietsänderungsakte), DVBl 1970 S.765

Raubal, Johannes	Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, 2.Aufl. München 1974
Redeker, Konrad - v.Oertzen, Hans-Joachim	Verwaltungsgerichtsordnung, 5.Aufl. Stuttgart 1975
Reiniger, Wolfgang	Rechtskontrolle der Änderung von Gemeindegrenzen, Diss. Bonn 1971
Reinermann, Heinrich	Planning- Programming - Budgeting-Systeme und die integrierte Planung von Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, in: Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, hrsg. von Helmut Krauch, S.181 Freiburg 1972
Ridder, Helmut	Operation Verfassungsbeschwerde, NJW 1972 S.1689
Rieß	Begriffsrezeption in der Reichsverfassung und Selbstverwaltungsrecht, RuPrVBl 1930 S.400
Ronellenfitsch, Michael	Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Baden-Württemberg, DÖV 1972 S.191
Salzwedel, Jürgen	Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit der Eingemeindungen, DÖV 1969 S.546
ders.	Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantien, DÖV 1969 S.810
Schack, Friedrich	Rechtsverordnungen im formellen Sinn? (Zur Frage der Rechtsnatur gebietlicher Organisationsakte), DÖV 1958 S.273
ders.	Der Rechtscharakter der Eingemeindung, DVBl 1964 S.902
Schäfers, Bernhard	Planung und Öffentlichkeit, Münster 1970
Schaumann	Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge, Diss. Berlin 1926

Schellen	Die Rechtsgültigkeit der neuen Preußischen Eingemeindungsbestimmungen, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1928 Sp. 719 u. 1993
Scheuner, Ulrich	Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, Problematik und geschichtlicher Rückblick, AKW 1969 S.209
Schmidt-Aßmann, Eberhard	Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974 S.541
Schmitt, Carl	Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art.48 der Reichsverfassung, VVDStRL Heft 1, 1924, S.63
ders.	Die Diktatur, München und Leipzig 1928
Schramm, Theodor	Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung, DVBl 1974 S.648
Schulz-Gadow, Klaus-Peter	Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung (unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Nordrhein-Westfalen), Diss. Münster 1975
Schweiger, Karl	Rechtsverordnung im formellen Sinn? DÖV 1955 S.360
Seibert, Gerhard	Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt 1971
Stachels, Elmar	Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970
Staff, Ilse	Neue Perspektiven der Bildungsplanung? DÖV 1973 S.725
Stern, Klaus	Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Berlin 1969
Stern, Klaus -Püttner, Günter	Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland - Empfehlung zur Neuordnung von Ballungsgebieten dargestellt am Großraum Hannover - 2.Aufl. Berlin und Frankfurt 1968 zit.: Grundfragen

Stich, Rudolf	Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung (Hauptprobleme ihrer Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Wechselbeziehungen sowie des Rechtsschutzes) DVBl 1973 S.589
Stier-Somlo, Fritz	Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Band 1, Das kommunale Verfassungsrecht in Preußen, Oldenburg i.Gr. 1919 zit.: Handbuch 1919
ders.	Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2.Aufl. Mannheim Berlin Leipzig 1928 zit.: Handbuch 1928
ders.	Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, in: AöR Band 56, 1929 S.1
Stüer, Bernhard	Gebietsreform - alle Jahre wieder? StGR 1975 S.109
Ule, Carl-Hermann	Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch Band 60, 1969 S.101
ders.	Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, S.529 Tübingen 1970
Vogel, Klaus/ Wiebel, Markus	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearb. Art.109 Hamburg Oktober 1971
Volkmar, Dieter	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Berlin 1962
Wagener, Frido	Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41 Berlin 1969
ders.	Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, AfK 1970 S.47

Wagener, Frido	Regierungsprogramme und Regierungspläne, Einleitungsreferat, Bericht über die 40. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, von Ulrich Klose DÖV 1973 S.42
ders.	in: Wegener/Wagener, Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung? - Erwiderung - DÖV 1975 S.365 (370)
Weber, Werner	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Band 1 Teil 5 München 1964
Wehrhahn, Herbert	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL Heft 15, 1957, S.35
Wimmer, Norbert	Verwaltungsreform in Österreich, Die Verwaltung 1974 S.465
Wolff, Hans Julius - Bachof, Otto	Verwaltungsrecht I, 9.Aufl., München 1974
Zahn, Karl-Christian	Gesetz und Einzelakt, Diss. Göttingen 1963
Zeidler, Karl	Maßnahmegesetz und "Klassisches"Gesetz, Karlsruhe 1961
v. Zezschwitz, Friedrich	Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, Diss. Marburg 1967
Zinkahn, Willy -Bielenberg, Walter	Raumordnungsgesetz des Bundes, Berlin 1965 zit.: BROG

Abkürzungen

AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (gebräuchlich auch AKW)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BROG	Raumordnungsgesetz, Vom 8.April 1965 BGBl I S.306
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
GemR	Der Gemeinderat
HWB d Soz Wiss	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
KS	Kottenberg-Steffens, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg Stand März 1974
LEPrG	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) Vom 19. März 1974 GVBl NW S.95
MBliV	Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung
PrGS	Gesetz-Sammlung für die Kgl. Preußischen Staaten, ab 1907: Preußische Gesetzsammlung
RuPrVBl	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
StabG	Gesezu zur Förderung der Stabilität des Wachstums der Wirtschaft, Vom 8.Juni 1967 BGBl III S.707
StGH	Staatsgerichtshof
StGR	Städte- und Gemeinderat
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Im übrigen entsprechen die Abkürzungen dem von Kirchner bearbeiteten "Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache", 2.Aufl., Berlin 1968

Teil 1

Abgrenzung des Themas und Begriffe

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind verfassungsrechtliche Aspekte verschiedener Gesetzestypen, die eine zunehmend intensive Tätigkeit des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Landesplanungsrechts mit sich brachte. Dabei wird Landesplanungsrecht im weitesten Sinne als Teil einer Raumordnung verstanden, die durch Planung und sonstige Maßnahmen verwirklicht wird[1]. Vor allem die Gesetze der kommunalen Neugliederung sollen untersucht werden, die - in Nordrhein-Westfalen weit über 100 an der Zahl - sich mit der Vollziehung ihrer parzellenscharfen Anordnungen erledigen, deren Verhältnis zu den generellen Gesetzen des Planungsrechts bisher aber wenig geklärt ist.

I Zur planungsrechtlichen Begriffsbildung

Wenn auch das Recht der Raumordnung und Landesplanung im Verhältnis zu den sonstigen Ansätzen öffentlicher Planung relativ weit entwickelt ist, so sind doch die Grundbegriffe dieses Gebiets noch keineswegs geklärt und anerkannt[2]. Das mag damit zusammenhängen, daß es trotz zahlreicher bundes- und landesgesetzlicher Neuregelungen bisher kein umfassendes gesetzliches Planungs- oder Plansystem gibt[3]. Auch die im folgenden verwandten Begriffe sind nicht allgemein anerkannt.

1. Realanalyse des Planungsrechts

Planen ist ein transitives Verb, das heißt, es muß sich auf ein Objekt beziehen. Jedes Planen ist also sachbereichsbezogen, wie schon gängige terminologische Zusammensetzungen zeigen, etwa

---

1) Hierzu Jochimsen, Ortmann usw., Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, S.13.

2) Vgl. etwa Blümel in Evangelisches Staatslexikon Sp. 1526 f; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.18.

3) Wagener DÖV 1975 S.370 (372) schlägt daher ein Planungsgrundsätzegesetz des Bundes vor.

der Fahrplan, der Grüne Plan oder der Bildungsplan[1]. In einer beispielhaft aufgestellten Bestandsaufnahme wären zu nennen:

- der Marshall-Plan zur Bildung des ERP Sondervermögens[2],
- der Lücke-Plan über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht[3],
- der fünfjährige Finanzplan des Bundes[4], die Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 1973-1977 (mit Investitionsprogramm)[5],
- der Haushaltsplan des Bundes[6] oder eines Landes[7],
- das Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne oder Gebietsentwicklungspläne nach dem Landesplanungsgesetz für Nordrhein-Westfalen[8],
- die vorbereitenden Bauleitpläne oder Flächennutzungspläne, die verbindlichen Bauleitpläne oder Bebauungspläne nach dem Bundesbaugesetz[9],
- der Entwicklungsplan für Kindergärten[10],
- der Landschaftsplan als Instrumentarium eines Landschaftsschutzgesetzes[11],
- der Bedarfsplan für Spielanlagen[12],
- Weiterbildungsentwicklungspläne nach dem Weiterbildungsgesetz für Nordrhein-Westfalen[13].

---

1) Zur Bildungsplanung: Staff DÖV 1973 S.725.

2) Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland vom 15.12.1949, Gesetz v. 31.1.1950, BGBl S.9.

3) Gesetz v. 23.6.1960, BGBl I S.389.

4) Nach § 9 StabG.

5) LT NW Drucks 7, 2910.

6) Vgl. Art. 110 ff GG.

7) Vgl. Art. 81 ff Verf NW.

8) §§ 12 ff LPlG NW.

9) §§ 5-7 und 8-13 BBauG.

10) § 3 des bad.-württ. Kindergartengesetzes v. 29.2.1972, GBl Bad.-Württ. S.61.

11) §§ 12 ff des Entwurfs für ein Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz), LT NW Drucks 7, 3263.

12) § 5 des Entwurfs der FDP-Fraktion für ein Spielstättengesetz, LT NW Drucks 7, 3002.

13) §§ 9, 12 Weiterbildungsgesetz v. 31.7.1974, GV NW 769.

Die Vielzahl der Pläne oder Planulismen, wie Ipsen[1] die als punktuelle Intervention erscheinenden Pläne bezeichnet, lassen es schwierig erscheinen, den Plan oder die Planung rechtssystematisch befriedigend zu erfassen. Die in Fülle vorhandenen Fragen wie des Planungsrechtsschutzes, der Plangewährleistung, des Einbaues der Plangewalt in das herkömmliche Schema der Gewaltenteilung, Begriffsklärungen und Systematisierungsversuche setzen eine terminologische Analyse der jeweils in den Blick genommenen Planungsart voraus. Allgemeine Aussagen über das Planungsrecht oder die Planung überhaupt müssen entweder so umfassend sein, daß sie in ihrer Allgemeinheit blaß und wissenschaftlich unergiebig bleiben[2], oder sie müssen lückenhaft und unzutreffend sein.

2. Fachplanung - Gesamtplanung

Angesichts des schillernden Begriffs der Planung, wie der Heterogenität der Pläne konnte sich eine einheitliche Typologie der Planung bisher nicht herausbilden. Differenzierungsmöglichkeiten bestehen allerdings in großer Zahl. Es läßt sich nach dem Planungsträger kategorisieren, nach der Wirkungsweise, dem Zeitfaktor, dem Adressaten. Gesetzesvorbereitende läßt sich von gesetzesvollziehender Planung, Ordnungsplanung von konzeptioneller Entwicklungsplanung, Zielplanung von Durchführungsplanung unterscheiden[3].

Da mit der Thematik dieser Arbeit das Landesplanungsrecht angesprochen ist, erscheint es lediglich sinnvoll, das hier zusammenspielende Gesamtplanungsrecht vom Fachplanungsrecht abzusondern[4]. Im Bereich eines Bundeslandes kann die Planung auf ein Objekt bezogen sein; sie kann sich auch auf das Gebiet oder ein Teilgebiet der Fläche des Landes beziehen.

---

1) In Josef H. Kaiser, Planung I, S.35 (55).

2) Darauf weist Ossenbühl, Gutachten S.50 zu recht hin. Die etwa von Josef H. Kaiser (Planung II S.23 und 25) herausgearbeiteten Dimensionen des Plans (Raum, Zeit, Volumen, Verfahren) wie auch die Charakterisierung des Plans als flexibles Aktionsmodell bezeichnet er als nicht greifbare Definitionen bzw. als originell, aber ohne rechtlichen Eigenwert.

3) Zu den verschiedenen Ansätzen der Typologisierung Ossenbühl, Gutachten S.25 ff.

4) Hierzu grundlegend das im Auftrag des Bundesministers des Inneren erstellte Gutachten von Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.18 ff m.w.N.

Die Gesamtplanung ist überfachlich und gebietsbezogen. Sie betrifft die bauliche, verkehrsmäßige und sonstige Gestaltung eines bestimmten Gebiets[1]. Historisch läßt sie sich auf das preußische Baufluchtliniengesetz von 1875 zurückverfolgen[2]. Entsprechend dem Verwaltungsaufbau werden auf den vier Planungsebenen unterschieden die den Gemeinden kraft ihrer Planungshoheit oder den Planungsverbänden (§ 4 BBauG) zustehende Bauleitplanung (Ortsplanung)[3], die Regionalplanung, die Landesplanung und die Bundesraumordnung bzw. Bundesplanung. Eine abschließende Regelung der Bauleitplanung findet sich im Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 nebst den ergänzenden Rechtsverordnungen, der Baunutzungsverordnung und der Planzeichenverordnung. Weiteres Recht überörtlicher Gesamtplanung enthalten das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965 (Rahmengesetz), die Landesplanungsgesetze sowie die teils gesetzlichen, teils untergesetzlichen[4] Landesentwicklungsprogramme.
Die Fachplanung ist objektbezogen. Sie dient der Durchführung eines bestimmten Vorhabens[5]. In Frankreich, woher der Begriff

---

1) Hierzu Blümel in Evangelisches Staatslexikon Sp. 1527; Forsthoff, Lehrbuch S.307; Forsthoff-Blümel Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht S.18 ff; Ossenbühl, Gutachten S.28.

2) Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften v.2.7.1875, prGS S.561.

3) Wie hier: Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.21; Brenken-Schefer, Raumordnung, S.67; Hohberg, Landesplanung, S.54. Die Bauleitplanung wird vereinzelt auch der Fachplanung zugerechnet, so von Zinkahn-Bielenberg, BROG, S.121, 85; differenzierend Michel,Diss., S.29 und Gottfried Müller, HWBd Soz Wiss, Bd.8, S.685.

4) In Bayern Rechtsverordnung, in Nordrhein-Westfalen Gesetz.

5) So etwa Forsthoff, Lehrbuch, S.304; Wagener DÖV 1975 S.370 weist darauf hin, daß Fachplanung großtenteils gesetzlich nicht geregelt ist. Er umschreibt sie als die von Fachdienststellen der staatlichen oder kommunalen Gebietskörperschaften oder von Sonderbehörden aufgestellte Planung von Zielen und Maßnahmen zur Steuerung der Entwicklung fachlich abgegrenzter Bereiche öffentlicher Tätigkeit.

des Plans im 18. Jahrhundert als Lehnwort im Sinne von Grundriß, Entwurf, Vorhaben seinen Eingang in die deutsche Sprache fand[1], läßt sich Fachplanung bereits im 18. Jahrhundert nachweisen[2]. Als erste Grundlage der Fachplanung in Preußen wird § 4 des preußischen Eisenbahngesetzes angesehen[3]. In dieser Vorschrift aus dem Jahre 1838[4] wurde die Prüfung und Genehmigung der Baupläne durch die Ministerialinstanz geregelt. Hieraus hat sich das Institut der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung im heutigen Sinne entwickelt[5].

Im Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen können Fachplanungen vom Bund wie vom Land gesetzlich geregelt sein. Typische Rechtsgebiete sind neben dem Eisenbahnrecht[6] das Straßen- und Wegerecht[7], das Wasserrecht[8], der Naturschutz[9] oder das Bergrecht[10].

---

1) Unter dem Stichwort Plan in:Grimm, Deutsches Wörterbuch, 7.Bd., Sp.1882, 1885 unter 5, 6; Kluge,Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S.553.

2) Vgl. Blümel, Die Bauplanfeststellung I, S.26.

3) Etwa Forsthoff, Lehrbuch, S.304.

4) Gesetz v. 3.11.1838, Pr GS S.505, § 4: Die Genehmigung der Bahnlinie in ihrer vollständigen Durchführung durch alle Zwischenpunkte wird dem Handelsministerium vorbehalten, ebenso sind die Verhältnisse der Konstruktion, sowohl der Bahn als der anzuwendenden Fahrzeuge, an diese Genehmigung gebunden. Alle Vorarbeiten zur Begründung der Genehmigung hat die Gesellschaft auf ihre Kosten zu beschaffen.

5) Vgl. Blümel, Die Bauplanfeststellung I, S.85.

6) Vgl. § 36 BBahnG; §§ 13-16 EisenbahnG NW.

7) Vgl. §§ 16 ff BFernStrG; §§ 37 ff LStrG NW.

8) Vgl. §§ 14, 31 WHG; § 101 Abs.1, 2 LWG NW.

9) Vgl. §§ 1, 4, 5, 12 Abs.2, 13 Abs.2, 16 Abs.2, 19 RNatScHG.

10) Vgl. §§ 67-69 pr ABG; weitere fachplanungsrechtliche Vorschriften bei Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S.67 ff; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.20.

3. Landesplanung - Raumordnung

Weder der Begriff der Landesplanung noch der der Raumordnung sind bisher gesetzlich definiert. In Wissenschaft und Praxis hat sich eine einheitliche Sprachregelung nicht durchgesetzt[1]. Die Raumordnung grenzt den "Ordnungs"-Begriff durch das Bild des Raumes ein. Der nach wissenschaftlichem Verständnis dreidimensionale Raum wird im übertragenen Sinne für das "Gebiet" verwandt. Der Begriff der Raumordnung sagt damit weder über die Regelungszuständigkeit noch über die räumliche Begrenzung des zu ordnenden Raumes etwas aus. Es soll darunter der im Sinne eines wertbetonten Ordnungsbildes geordnete Raum verstanden werden, das heißt ein Zustand der räumlichen Ordnung, der einem Leitbild entspricht[2]. Die auf diese konzeptionsgerechte Ordnung gerichtete staatliche Tätigkeit ist Raumordnungspolitik.

Der Begriff der Landesplanung ist schillernd. Er kann einmal (funktional) die Aufgabe der Raumordnung im Gebiet eines Landes unter Berücksichtigung nachbarschaftlicher Räume bezeichnen[3]. Andererseits wird der Begriff Landesplanung in einem engeren Sinne (operational) verwandt und darunter derjenige Teil der Raumordnung verstanden, der mit den Mitteln überörtlicher, übergeordneter und zusammenfassender Raumordnungsprogramme und Pläne arbeitet[4].
Die Unterscheidung zwischen funktionaler Landesplanung (= Landesplanung als Aufgabe der Raumordnung im Land) und operationaler Landesplanung (= Landesplanung als das Aufstellen von Programmen und Plänen) mag auf den ersten Blick als ein Produkt juristischer "Haarspalterei" erscheinen.Doch ist der Unterschied von Bedeutung.

---

1) So Brenken-Schefer, BROG, S.178; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.18 Fußn.5; Wagener DÖV 1975 S.370.

2) So auch Zinkahn-Bielenberg, BROG, D.12; über weitere Versuche begrifflicher Abgrenzung u.a.: Forsthoff, Lehrbuch, S.307; Michel, Diss. S.16 ff; Kühl, Diss. S.20 ff; Gottfried Müller in HWB d Soz Wiss, Bd.8 S.684 unter Raumplanung.

3) So Evers, Raumordnung, S.40 f; Zinkahn-Bielenberg, BROG,S.12; Brenken-Schefer, BROG, S.131 f.

4) So Michel, Diss., S.29; Kühl, Diss. S.53; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.19; Hohberg, Landesplanung, S.5 u. 38 f bezeichnet Raumordnung als den anzustrebenden Zustand, Landesplanung als Tätigkeit oder Mittel, diesen Zustand zu erreichen.

Denn die mit der Thematik dieser Arbeit angesprochene Landesplanung kann nicht operational zu verstehen sein. Der Erlaß von Maßnahmegesetzen würde nicht in den Rahmen einer Landesplanung passen, die nur Programme und Pläne aufzustellen hat. Landesplanung soll vielmehr - mit dem Sprachgebrauch des Bundesverfassungsgerichts[1] - im weiteren Sinne als funktionale Landesplanung im Sinne von Raumordnung verstanden werden. Deshalb sind Raumordnung und Landesplanung grundsätzlich als dasselbe anzusehen. Evers[2] führt zutreffend aus, daß nach dem Bundesraumordnungsgesetz die Raumordnung eine Tätigkeit ist, für die das Gesetz Ziele und Grundsätze aufstellt und das Verfahren rahmenrechtlich regelt. Der Gesetzgeber verpflichtet Bund und Länder zu der Tätigkeit der Raumordnung, deren Ziel die optimale Ordnung des Raumes ist. Das ist die gleiche Tätigkeit, die der Gesetzgeber mit der Bezeichnung Landesplanung meinte. Begrifflich umfaßt werden damit die Landesplanung im engeren (operationalen) Sinne, die Regional- und Orts(Bauleit)planung, die lediglich Teilfunktionen der Raumordnung darstellen.
Neben dieser planerischen Seite der Raumordnung sind raumbeanspruchende oder raumbedeutsame Maßnahmen der Staatsorgane von wesentlicher Bedeutung[3]. Letztere sollen unter dem Stichwort "Maßnahmegesetze" im Landesplanungsrecht in den Blick genommen werden.

4. Planungsebenen - Planungsstufen

Die Gesamtplanung läßt sich entsprechend den verschiedenen Planungsräumen[4] aufteilen in die Planungsebenen der Bundesplanung (auch: Bundesraumordnung), der Landesplanung (auch: Landesraumordnung), der Regionalplanung und der Ortsplanung (auch: Bauleitplanung)[5]. Nicht identisch und davon zu unterscheiden sind

---

1) BVerfGE 15, 1 (16).

2) Evers, Raumordnung, S.41; im Ergebnis ebenso: Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S.14.

3) Darauf weisen vor allem Zinkahn-Bielenberg hin, BROG, S.12 f.

4) Von Planungsräumen spricht Kodal, Straßenrecht, S.512.

5) Auch der Begriff der Planungsebenen ist nicht allgemein anerkannt; es findet sich statt dessen vereinzelt die Bezeichnung Planungsstufen. Wie hier etwa Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.23.

die Planungskompetenzen auf diesen Ebenen. So hat etwa der Bund das Recht der städtebaulichen Planung im Bundesbaugesetz geregelt, wozu ihm gemäß Art. 74 Nr. 18 GG die konkurrierende Vollkompetenz zusteht[1].

Planungsstufen finden sich vor allem im Fachplanungsrecht. Nach § 37 LStrG NW plant die Straßenbaubehörde den Bau neuer und die wesentliche Veränderung bestehender Land- und Kreisstraßen (Planung im engeren Sinne). Die endgültige durchführende und rechtsverbindliche Planung erfolgt durch das Verfahren der Planfeststellung nach §§ 38 ff LStrG NW[2]. Auch die Bauleitplanung kennt als erste Stufe die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) nach §§ 5 ff BBauG und als zweite Stufe die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan) nach §§ 8 ff BBauG.

II Zuordnung der Gesetze der kommunalen Gebietsreform zum Landesplanungsrecht

Ein Blick in das in Nordrhein-Westfalen geltende Landesrecht zeigt[3], daß der Gesetzgeber weit über 100 Einzelgesetze auf dem Gebiet der kommunalen Neuordnung erlassen hat. Die Gebietsreform ist zum 1.1.1975 zu einem gewissen Abschluß gelangt; nicht abgeschlossen sind die aus der Neugliederung resultierenden Streitigkeiten, und es erscheint zumindest partiell möglich, daß nochmalige Neuordnungen in Angriff genommen werden[4].

Wie die "Ordnung des Raumes" durch kommunale Neugliederung mit der Raumordnung und Landesplanung zusammenhängt, ist bisher wenig geklärt. Das mag daraus resultieren, daß die Neugliederung durch unabsehbar viele Einzelgesetze erfolgt, die als leges posteriores oder als leges speciales keine rechtliche und damit zwingende Abhängigkeit von den allgemeinen Raumordnungs- und Landesplanungsnormen zu haben scheinen. Der Schluß liegt nahe, die Gebietsreform habe mit Raumordnung unmittelbar nichts zu tun[5].

---

1) Rechtsgutachten zum BBauG, BVerfGE 3, 407 (423 ff).

2) Vgl. dazu auch § 16 FStrG; § 13 u. §§ 14 ff WaStrG und eingehend Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S.61 ff.

3) Vgl. die Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen - SGV NW - unter 2020.

4) Dazu Stüer, Gebietsreform alle Jahre wieder? StGR 1975 S.109.

5) So Göb, Aktuelle Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik

Forts. S.9

Grundlage der Gebietsreform waren zahlreiche Gutachten. Im Gutachten des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung aus dem Jahre 1961 wird für einen angemessenen Ausgleich von Stadt zu Umland plädiert, eine Abstimmung der verschiedenen Funktionen einzelner Städte wird verlangt (Universitätsstadt - Industriestadt), sowie eine räumlich erkennbare Arbeitsteilung der Gemeinden. "Ballungsräume sollen sich nicht über ihr Optimum hinaus auf Kosten weniger entwickelter Räume vergrößern. Es besteht wie auch sonst eine Interdependenz der räumlichen Entwicklung"[1].
Um Entscheidungsgrundlagen der Gebietsreform zu gewinnen, hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen im Herbst 1965 und im März 1967 Sachverständigenkommissionen eingesetzt, die insgesamt drei Gutachten[2] erstattet haben:
Abschnitt A: über die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen,
Abschnitt B: über die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungsräumen und die Reform der Kreise,
Abschnitt C: über die staatliche und regionale Neugliederung.
In den Titeln finden sich typische Begriffe der Landesplanung, wenn etwa die Gliederung ländlicher Regionen, die Gliederung von Ballungszonen und von Regionen angesprochen wird. Inhalt der Gutachten sind vorausschauende Überlegungen für die Beseitigung vorhandener, meist historisch entstandener Schäden und Nachteile, für eine den Erfordernissen der Gegenwart und Zukunft angemessene Neugestaltung und Entwicklung.
Als Grundtatsachen, die bei der kommunalen Neugliederung als wesentliche Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen sind, werden Begriffe der räumlichen Ordnung genannt, wie Siedlungszusammenhang, wirtschaftsstrukturelle Zusammenhänge und Versorgungsbeziehungen. Unter dem Stichwort der kommunalen Zersplitterung sind von

---

(Forts. von Bl.8:) Deutschland, S.7 f: "Manchmal werden auch Aktivitäten, die unmittelbar mit der Raumordnung nichts zu tun haben, mit ihr in Verbindung gebracht. So lief etwa die öffentliche Diskussion um die kommunale Neugliederung im Raume Bonn viele Jahre unter dem Begriff Raumordnung, weil es sich um eine "Ordnung des Raumes" handelte."

1) Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, S.59.

2) Gutachten A v. 22.11.1966, B v. 9.4.1968, C v. 8.4.1968.

Bedeutung Fehlentwicklungen, Fehlplanungen, Fehlinvestitionen, Zersiedelung. Diesen gegenübergestellt werden Begriffe wie überregionale Ordnung, Vereinfachung, Straffung, städtebauliche Ordnung, Konzentration der Finanzkraft usw.[1].

Hieraus wird deutlich, daß die kommunale Neugliederung eine umfassende Reform ist, die das Gebiet des ganzen Landes erfassen und neu ordnen soll[2]. Es handelt sich zwar auch um eine Neuorganisation der staatlichen Verwaltung behördeninterner Art[3] und um die Neuabgrenzung staatlicher Verwaltungs- oder Gerichtsbezirke, womit die Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz begann[4]. Ein Netz rational konzipierter Verwaltungseinheiten wird über ein historisch gewachsenes Verwaltungsgefüge gelegt. Insoweit ist die kommunale Neuordnung ein Vorgang der Fachplanung, und zwar der Organisationsplanung[5].

In den drei der umfassenden Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen vorausgehenden Gutachten wurden allerdings Fragen der behördlichen Neuordnung erst aufgrund der gebietlichen Neuordnung angesprochen. Der Ansatz aller Überlegungen war also ein räumlicher und damit war eine Frage an die Landesplanung gestellt[6]. Denn raumrelevant sind all diejenigen Bereiche staatlicher Tätigkeit,

---

1) So die Aufzählung von "Gliederungskriterien" bei Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S.18 f.

2) Vgl. VerfGH NW in OVGE 24, 315 (318):"Das Neugliederungsgesetz ist Teil der kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen".

3) Vgl. Ule, Festschrift für Gebhard Müller, S.529 (530 ff).

4) Vgl. Niemeier, Die landesplanerischen Grundlagen der Gutachten zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1969, S. 369.

5) Vgl. auch Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 47 ff.

6) So Niemeier DÖV 1969 S.369; vgl. auch v. Loebell, Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen, S.7; Schäfers, Planung und Öffentlichkeit, S.43; bei Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.3 wird die Verwaltungsreform von Raumordnung und Landesplanung unterschieden, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, daß zwischen Verwaltungsreform und Raumordnung enge Wechselbeziehungen bestehen.

die für die Zuordnung von Mensch und Raum bedeutsam sind[1]. Salzwedel stellt sogar - im Zusammenhang mit der Frage der Konzeptgerechtigkeit der Neuordnung, die an dieser Stelle nicht näher zu untersuchen ist - das Postulat auf: "Der Sinn allgemeiner und im Grunde ahistorischer Gebietsänderungen liegt nämlich gerade darin, die Gemeindegebiete zweckrational und einheitlich nach den Staatszielen der Raumordnung zu reformieren"[2]. Festzuhalten ist demnach, daß vom Ausgangspunkt her, vom Begriff und in der Sache ein enger Zusammenhang zwischen der Raumordnung des Landes und der kommunalen Neugliederung besteht. Die Gesetze der Neugliederung weisen in ihren Planungsstufen sowohl gesamtplanerische, überfachliche und gebietsbezogene, wie fachplanerische, projektbezogene Aspekte auf. Hierin liegt die Schwierigkeit ihrer planungsrechtlichen Erfassung, Einordnung und Überprüfung.

1) So Ernst, Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 78 (81).

2) Salzwedel, Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1969, S.810 (814).

Teil 2

Kommunale Neugliederung in Gesetzesform

Die Gebietsänderungsgesetze der Neugliederung des Landes wurden bisher ohne nähere Erörterung unter dem Etikett "Maßnahmegesetze" erwähnt[1], denn es fällt auf, daß es sich regelmäßig um parzellenscharfe Anordnungen handelt, die sich selbst mit ihrem einmaligen Vollzug erledigen. Die Erkenntnis, daß es sich bei den Neugliederungsgesetzen um konkrete Einzelregelungen handelt, soll nicht, wie in der Literatur vertreten wird, ohne weiteres dazu führen, dem Neugliederungsgesetzgeber einen Einbruch in exekutivische Kompetenzen und eine Verletzung der Gewaltenteilung vorzuwerfen[2].

Bevor diese Gesetze in das Gewaltenteilungsschema einzuordnen sein werden, soll eine historische Betrachtung der Rechtsformen der Gebietsänderungen vorausgehen. Denn wie es müßig ist, über die Gesetzesform der Haushaltsplan-Gesetze zu streiten, die keinen materiellen Rechtssatz enthalten, - d.h. materiell als Akte der Verwaltung und als Verletzungen des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu bezeichnen, obwohl sie als förmliche Gesetze historische Anerkennung genießen - so wenig Sinn hat es, die gesetzlichen Gebietsänderungen auf kommunaler Ebene ohne Berücksichtigung der verfassungsgeschichtlichen Bezüge untersuchen zu wollen. Nicht nur der Inhalt, sondern auch die historische Herkunft eines Rechtsaktes vermögen Aufschlüsse über seine Rechtsqualität

---

1) Hiergegen statt aller: Ronellenfitsch DÖV 1972 S.191 (194 f).

2) Hieran knüpft Menger in VerwArch 1959 Bd. 50 S.271 ff an, wenn er den Gesetzgeber, der sich auf die Ebene der Exekutive begebe, den Grundsätzen unterwerfen will, die für die richterliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungsakten gelten. - Görg, GemR 1969 S.23 (26) führt aus, daß der Gesetzgeber "sich in Widerspruch zu dem Prinzip der Gewaltenteilung durch den Erlaß von Verwaltungsakten, hier eines Grenzänderungsgesetzes, auf das Gebiet der Exekutive begibt."

zu geben[1].

I Entwicklung des Gebietsänderungsrechts

1. Die Entwicklung im Rheinland und in Westfalen seit dem 19. Jahrhundert

Die Entwicklung des Eingemeindungsrechts im Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen ist durch starke Rechtszersplitterung gekennzeichnet. Es ist zu unterscheiden zwischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrecht, das wiederum in den verschiedenen preußischen Provinzen nicht einheitlich war. Die Eingemeindungsvorschriften in allen Verästelungen aufzuzeigen, kann nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Die Darstellung soll auf die Grundzüge beschränkt bleiben.

a Die Städteordnungen

Das Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten vom 1.6.1794 handelte im Zweiten Teil, Achter Titel, Zweiter Abschnitt "Von den Städten und Stadtgemeinden". § 88 bestimmte, "Das Stadtrecht erstreckt sich in der Regel nicht auf die Vorstädte"[2]. Diese offensichtlich vom Bild eines eng geschlossenen Stadtbereichs geprägte Vorschrift wurde im Zuge der preußischen Reformen des Freiherrn vom Stein umgekehrt. Die Städteordnung vom 19.11.1808 sah in § 3 vor, daß "das Stadtrecht, so wie überhaupt der Umfang der Städte" sich auch auf die Vorstädte erstrecken sollte[3]. Von Gebietsänderungen war nicht die Rede.

---

1) So Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971 S.801 (806); vgl. auch BVerfGE 11, 266 (274) zum verfassungsrechtlichen Begriff der Selbstverwaltung: "Einigkeit besteht nur darüber, daß bei der Bestimmung dessen, was zum Wesen der Selbstverwaltung gehört, der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung in einem gewissen Ausmaß Rechnung getragen werden muß".

2) Insoweit irreführend Hintze, Diss. S.7, der meint, nach ALR hätte sich das Stadtrecht auf die Vororte erstreckt, wenn sie auch wirtschaftlich zur Stadt gehörten.

3) Vgl. Krebsbach, Die preußische Städteordnung von 1808, S.47; Glässing, Diss. S.31; übereinstimmend Hintze Diss. S.8.

Die revidierte Städteordnung für die Preußische Monarchie von 1831[1] gab in § 6 zum ersten Mal die Möglichkeit, durch staatliche Anordnung nach Anhörung der Beteiligten solche Grundstücke, die bisher nicht zum Stadtbezirk gehört hatten, aber von ihm umschlossen waren, oder mit ihm in Verbindung standen, ihm zuzuschlagen. Außerdem konnten die Beteiligten die Eingemeindung selbst beschließen; diese bedurfte dann der Genehmigung der Regierung. Bemerkenswert ist, daß bei dieser ersten Regelung, die das Eingemeindungsrecht überhaupt gefunden hat, die Möglichkeit der Eingemeindung gegen den Willen der Beteiligten vorgesehen ist. Sie hatten nur ein Anhörungsrecht. Rechtsform der Anordnung war die Verfügung durch die Staatsbehörde.

Eine eigene Städteordnung erhielt die Provinz Westfalen im Jahre 1856[2]. Sie beruhte auf der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie von 1853[3]. Deren Vorschriften wurden weitgehend auch von den anderen partikularen Städte- wie Landgemeindeordnungen übernommen und blieben nach einer Änderung der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3.7.1891[4] Grundlage des Eingemeindungsrechts bis zum Jahre 1927[5].
Ausgiebige Eingemeindungsvorschriften enthielt § 2 der westfälischen Städteordnung. Er unterschied, ob kommunalfreie Grundstücke mit der Stadt vereinigt, ländliche Gemeinde- oder selbständige Gutsbezirke mit der Stadt vereinigt, einzelne Grundstücke vom Stadtbezirk abgetrennt und mit einem angrenzenden Gemeinde- oder selbständigen Gutsbezirk vereinigt, einzelne Grundstücke von Landgemeinde- oder selbständigen Gutsbezirken abgetrennt und mit einem angrenzenden Stadtbezirk vereinigt

---

1) Gesetz v. 17.3.1831, prGS S.10.

2) Städteordnung für die Provinz Westfalen, v. 19.3.1866, prGS S.237.

3) Gesetz v. 30.5.1853, prGS S.261; diese Städteordnung erging ihrerseits wiederum in Anlehnung an die Gemeindeordnung für den Preußischen Staat v. 11.3.1850, prGS S.213.

4) prGS S. 233.

5) Übergangsbestimmung nach Auflösung der Monarchie und Errichtung der Republik Preußen ist § 81 Abs.2 der Verfassung des Freistaats Preußen v. 30.11.1920, prGS S. 543.

wurden. Dieser Aufteilung entsprechend stellte die Städteordnung unterschiedliche Voraussetzungen auf. So konnten kommunalfreie Grundstücke

- nach Vernehmung der Beteiligten
- und nach Anhörung des Kreistages
- unter Genehmigung des Oberpräsidenten
- durch Beschluß des Bezirksausschusses[1] mit dem Stadtbezirk vereinigt werden. Einzelne Grundstücke eines Gemeinde- oder selbständigen Gutsbezirks konnten mit einem angrenzenden Stadtbezirk vereinigt werden
- nach Anhörung des Kreistages
- mit Genehmigung des Ministers des Inneren
- durch Beschluß des Bezirksausschusses, wenn
- außer den Vertretungen der beteiligten Gemeinden
- und den beteiligten Gutsbesitzern
- auch die Eigentümer jener Grundstücke darin einwilligten.

Fehlte die Einwilligung aller Beteiligten, war materiell erforderlich, daß die Veränderung

- im öffentlichen Interesse als notwendiges Bedürfnis sich ergab

und formell mußte vorliegen

- die Genehmigung des Königs
- nach Vernehmung der Beteiligten
- und nach Anhörung des Kreistages.

Ebenso wie Westfalen erhielt die Rheinprovinz im Jahre 1856 eine eigene Städteordnung[2]. Auch sie hatte die um drei Jahre ältere

---

1) Der Bezirksausschuß bestand aus dem Regierungspräsidenten, zwei staatlich ernannten und vier vom Provinzialausschuß gewählten Mitgliedern, § 28 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30.7.1883, prGS S.195.
Die Befugnisse regelte das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1.8.1883, prGS S.237: § 8 Abs.1 Der Bezirksausschuß beschließt, soweit die Beschlußfassung nach den Gemeindeverfassungsgesetzen der Aufsichtsbehörde zusteht über die Veränderung der Grenzen der Stadtbezirke.

2) Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15.3.1856, prGS S.406.

Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie nach Aufbau und Inhalt zum Vorbild. Auffallenderweise regelte sie die Gebietsänderung jedoch wesentlich knapper und einfacher. Die Städteordnung benutzt den umfassenden Begriff der "Veränderungen des Stadtbezirks", die
- nur mit Genehmigung des Königs
- nach Anhörung der Gemeindevertretung vorgenommen werden konnten.

Damit sahen weder die preußischen Städteordnungen für Westfalen noch für das Rheinland die Gesetzesform für Gebietsänderungen vor.

b Die Gemeindeordnungen

Die knappe Regelung des Gebietsänderungsrechts in der rheinischen Städteordnung wird erklärlich, wenn man die entsprechenden und ähnlichen Vorschriften der älteren Gemeindeordnung für die Rheinprovinz von 1845[1] betrachtet. Hiernach konnten Veränderungen des Gemeindegebiets im Regelfall
- nur mit Unserer unmittelbaren Genehmigung
- nach Anhörung der Gemeindeglieder vorgenommen werden.

Für die Provinz Westfalen traf deren Landgemeindeordnung von 1856[2] ausführliche Regelungen. Nach § 6 konnten kommunalfreie Grundstücke
- nach Vernehmung der Beteiligten
- nach Anhörung des Kreistages durch den Oberpräsidenten mit einem Gemeinde- oder Gutsbezirk vereinigt werden. Einzelne Grundstücke eines Gemeinde- oder selbständigen Gutsbezirks konnten

---

1) V. 23.7.1845, prGS S. 523. Die rheinische Gemeindeordnung war damit nicht nur älter als die Städteordnung, sondern auch älter als die ansonsten als Vorbild benutzte Gemeindeordnung für den Preußischen Staat v. 11.3.1850, prGS S.213. Die rheinische Gemeindeordnung galt ursprünglich für Stadt- und Landgemeinden; ab 1856 ging die Städteordnung vor, - dazu das Gesetz betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz v. 15.5.1856, prGS S. 435.
Hierzu auch: Stier-Somlo, Handbuch 1928, S. 38 f.

2) V. 19.3.1856, prGS S. 265.

mit einem angrenzenden anderen vereinigt werden
- nach Anhörung des Kreistages
- mit Genehmigung des Oberpräsidenten, wenn
- außer den Vertretern der beteiligten Gemeinden
- und den beteiligten Gutsbesitzern
- auch die Eigentümer jener Grundstücke darin einwilligten.

In Ermangelung der Einwilligung aller Beteiligten mußte die Veränderung
- sich im öffentlichen Interesse als notwendiges Bedürfnis ergeben und vorliegen mußte
- die Genehmigung des Königs
- nach Vernehmung der Beteiligten
- und nach Anhörung des Kreistages.

Die Gebietsänderungsvorschriften der jeweiligen Städte- und Landgemeindeordnungen entsprachen sich somit weitgehend. In Westfalen waren sie ausführlicher und differenzierter als im Rheinland. Ob die zahlreichen, unterschiedlichen Anhörungs- und Mitwirkungsrechte praktisch sinnvoll waren, ist eine Frage, die heute dahingestellt bleiben mag. Jedenfalls hatte immer sogar der Monarch die Beteiligten vor seiner Entscheidung zu hören.

Die Städte- und Landgemeindeordnungen sahen nicht vor, daß Gebietsänderungen durch Gesetz erfolgten. Sie enthielten aber Lücken, die Literatur und Praxis zu schließen hatten. Dazu gehörte der Fall, daß die Beteiligten sich nicht über die Gebietsänderung einigen konnten. Handelte es sich nicht nur um die Vereinigung einzelner Bezirksteile und stellte sich die Grenzänderung nicht "als ein notwendiges Bedürfnis im öffentlichen Interesse" heraus, war in der Provinz Westfalen ein Ersatz durch Beschluß des Bezirksausschusses nicht möglich. Vielmehr mußte dann nach Ansicht von Stier-Somlo[1] ein Gesetz erlassen werden.

Auch die Vereinigung zweier Stadtkreise regelte die westfälische Städteordnung nicht. Der Bezirksausschuß war hierfür nicht

---

1) Stier-Somlo, Handbuch 1919, S.161.

zuständig[1]. Deshalb sollte die Vereinigung, wie Peters ausführt[2], eben nur durch Gesetz durchführbar sein.
In der Rheinprovinz hingegen, deren Städteordnung nach dem oben angeführten § 2 alle "Veränderungen" des Stadtbezirks erfaßte, wurde im Unterschied zu Westfalen bei der Vereinigung zweier Städte nur die Genehmigung des Königs (später des Staatsministeriums) für erforderlich gehalten[3].

c Die Kreisordnungen

Preußen erließ 1886 eine Kreisordnung für die Provinz Westfalen[4] und 1887 eine Kreisordnung für die Rheinprovinz[5]. Ein inhaltlicher Unterschied zwischen beiden, der gleichzeitig die Rechtszersplitterung beleuchtet, bestand darin, daß im Rheinland Städte mit 25.000 Einwohnern aus dem Landkreis ausscheiden und einen eigenen Stadtkreis bilden konnten (§ 4 Abs.1 der KreisO Rhl), während für Westfalen die Kreisordnung zu demselben Zweck 30.000 Einwohner verlangte (§ 4 Abs.1 der KreisO Westf).
Inhaltlich identisch waren in beiden Kreisordnungen die Vorschriften ihrer §§ 3 über die Veränderung der Kreisgrenzen, die wiederum mit dem § 3 der Kreisordnung für die östlichen Provinzen von 1872[6] übereinstimmten. Zu diesen Vorschriften entspann sich ein lebhafter Streit über die Rechtsform der Gebietsänderung, denn Abs.1 und Abs.3 enthielten mißverständliche Aussagen:

> Abs.1 Die Veränderung bestehender Kreisgrenzen und die Bildung neuer, sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch Gesetz[7].

---

1) Vgl. § 8 des Zuständigkeitsgesetzes, oben S.15 Fußn.1.

2) Peters, Selbstverwaltung, S.94; a.A. war Helfritz, Grundriß des preußischen Kommunalrechts, S.29: Da die Eingemeindung ein organisatorischer Verwaltungsakt sei, sei die oberste Verwaltungsbehörde zuständig. Das war nach Art.7 der Preußischen Verfassung v. 30.11.1920 das Staatsministerium.

3) Vgl. Peters, Selbstverwaltung, S.94.

4) Gesetz v. 31.7.1886, prGS S.217.

5) Gesetz v. 30.5.1887, prGS S.209.

6) Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen. V. 13.12.1872, prGS S.661 i.d.F. des Gesetzes v. 19.3.1881 prGS S.155.

7) Unterstreichungen des Verfassers.

> Abs.3 Veränderungen solcher Gemeinde- und Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Kreisgrenzen sind, sowie die Vereinigung eines Grundstücks, welches bisher einem Gemeinde- oder Gutsbezirke nicht angehörte, mit einem in einem anderen Kreise belegenen Gemeinde- oder Gutsbezirke, ziehen die Veränderung der betreffenden Kreisgrenzen . . . ohne weiteres nach sich.

Während zu Abs.1 Einigkeit bestand, daß die Zusammenlegung mehrerer Kreise durch Gesetz zu erfolgen habe, war unklar, wie das in Abs.3 gebrauchte Wort "Veränderungen" zu verstehen sei. Unterschiedlicher Ansicht waren Parlament und Staatsregierung. Die wohl herrschende Meinung[1] vertrat den Standpunkt, daß die Vereinigung einer ganzen Gemeinde mit einer anderen Gemeinde keine "Veränderung" der Gemeindebezirksgrenzen bedeute, folglich keine automatische Änderung der betroffenen Kreisgrenzen nach sich ziehe; in diesem Fall sei ein Gesetz erforderlich. Eine automatische Änderung der Kreisgrenzen ohne Gesetz (§ 3 Abs.3) trete nur dann ein, wenn

- der Teil einer Gemeinde mit einer anderen Gemeinde vereinigt werde,
- oder bisher kommunalfreie Grundstücke mit einer Gemeinde vereinigt werden[2].

Dieser Unterschied wurde praktisch bei den Düsseldorfer Eingemeindungen von 1908 und 1909. Als am 1. April 1908 die Ortschaft Wersten einverleibt wurde, die sich nur als Teil einer Landgemeinde darstellte, erfolgte die Eingemeindung durch Kgl. Verordnung[3], als jedoch ein Jahr später die Landgemeinde Himmelgeist

---

1) So das Abgeordnetenhaus in der Sitzung vom 29.4.1902, Sten. Ber. S.5014 ff; das Herrenhaus in der Sitzung vom 7.5.1902, Sten.Ber. S.282;
a.A. die Preußische Staatsregierung in der Verfügung des Ministers des Inneren vom 17.7.1901, PrMBl S.194.

2) Hierzu auch Stier-Somlo, Handbuch 1919, S.162 f; Peters, Selbstverwaltung, S.95-98 ausführlich, mit weiteren Nachweisen und die herrschende Meinung ablehnend.

3) Landsberg, Eingemeindungsfragen, S.45.

zum Stadtkreis Düsseldorf hinzutrat, bedurfte es eines Gesetzes[1]. Peters[2] verteidigte demgegenüber die Ansicht, daß der § 3 Abs.3 überall dort anwendbar sei, wo es unmittelbar auf die Veränderung der Gemeindegrenzen ankomme und lediglich als zufällige Beigabe auch Kreisgrenzen verändert würden. Nur wo das Ziel des Verfahrens eine Veränderung der Kreisgrenzen als solche sei, bedürfe es eines Gesetzes.
Für seine Ansicht führt Peters die Eingemeindung der Landgemeinde Altendorf in den Stadtkreis Essen an, die die Staatsregierung entgegen der herrschenden Meinung ohne Gesetz durchführte[3].

d Die staatsrechtliche Praxis bis 1927

Die Überprüfung der preußischen Eingemeindungsgesetzgebung vor 1928 zeigt ein der dargestellten Rechtsunklarheit entsprechend uneinheitliches, verwirrendes Bild.
Erstmals 1875 verlegte der Gesetzgeber ganze Landgemeinden in Preußen, Brandenburg, Schlesien und Sachsen aus einem Kreis in einen anderen Kreis[4].
1876 vereinigte der Gesetzgeber - neben der Umkreisung von Gemeinden - in der Provinz Schlesien Ländereien eines Bauerngutes mit einem angrenzenden Gutsbezirk[5]. Ob nach § 3 der Kreisordnung ein Gesetz erforderlich war, ist fraglich, da dieser Sonderfall unmittelbar nur Gutsbezirksgrenzen veränderte. Man muß im Zweifel die Regelung durch Gesetz für opportun und unschädlich gehalten haben.
Weitere Umkreisungen von Gemeinden finden sich 1882[6] und 1891[7].

---

1) Gesetz v. 21.5.1909, prGS S.65 Aus dem Landkreis Düsseldorf wurden zum Stadtkreis Düsseldorf geschlagen: Himmelgeist, Eller, Gerresheim, Ludenberg, Rath, Lohausen, Stockum.

2) Peters, Selbstverwaltung, S.97/98.

3) Ders. S.96.

4) Gesetz v. 17.6.1875, prGS S. 305.

5) Vereinigung des Bauerngutes Nr. 19 mit dem Gutsbezirk Ober-Rengersdorf, Gesetz v. 5.7.1876 prGS S. 286 unter III. 10.

6) Gesetz v. 15.3.1882, prGS S. 335.

7) Gesetz v. 19.5.1891, prGS S. 71.

Letzteres Gesetz betrifft erstmalig die Rheinprovinz, indem der kreisfreien Stadt Koblenz eine Randgemeinde zugeschlagen wurde. Für die folgende Zeit bis 1915 lassen sich bereits 17, für die Zeit von 1918 bis 1927 sogar 27 weitere Gesetze feststellen, die zahlreiche Gebietsänderungen in den verschiedenen Provinzen enthalten. 16 dieser Gesetze betreffen das Rheinland und Westfalen.

Nur ein Bruchteil der Gebietsänderungen in Preußen vor 1927 ist gesetzlich geregelt worden. Schaumann[1] bringt eine Statistik der gesamten Veränderungen in Preußen der Jahre 1920 und 1921; sie zeigt die stattliche Zahl von 709 Eingemeindungen. Deshalb erscheint es wenig überzeugend, wenn etwa in der neueren Literatur Meyer[2] einerseits darlegt, der Regelfall sei die Neugliederung durch Gesetz, diejenige durch die Verwaltung sei die Ausnahme und wenn er gleichzeitig eine Berücksichtigung der historischen Entwicklung postuliert. Unzutreffend erscheint auch die Ansicht von Scheuner[3], der darlegt, "das Spezialgesetz ist für Grenzänderungen noch in den zwanziger Jahren die Normalform".
Obwohl der Staat Eingemeindungen nicht selten durch Gesetz vornahm, findet sich keine Stimme in jener Zeit, die behauptet hätte, es sei Rechtsnormsetzung[4]. Die Eingemeindung wurde überwiegend definiert

> als organisatorischer, mit kommunaler Gebietsveränderung verbundener, konstitutiver staatshoheitlicher Verwaltungsakt[5].

---

1) Schaumann Diss. S.12.

2) Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971 S.801 (806).

3) Scheuner in dem geschichtlichen Rückblick zur Verwaltungsreform, AKW 1969 S.209 (226 Fußn. 64).

4) Über die Rechtsnatur der Eingemeindung bestand allerdings Streit in anderer Richtung. Nach v. Gierke sollte sie ausschließlich Sache der Gemeinde sein, nach anderer Ansicht Sache der die Gemeinde umschließenden Gebietskörperschaft. Es wurde vertreten, sie müsse durch Vertrag erfolgen u.a.m. Vgl. dazu Hintze, Diss. S.23 ff.

5) Vgl. Loschelder, Städteordnung, § 2 Anm. II B 2; Peters, Selbstverwaltung, S. 103; Stier-Somlo, Handbuch 1919, S.159; Glässing, Diss. S. 33.

Die unklare, unübersichtliche Rechtslage dürfte als eine der Hauptursachen für die zunehmende Tätigkeit des Gesetzgebers anzusehen sein. Landsberg[1] drückt dies im Jahre 1912 so aus:

> "Da es nun im Zweifelsfalle stets besser ist, die Sache durch Gesetz zu regeln, selbst wenn das Gesetz überflüssig sein sollte, statt es darauf ankommen zu lassen, daß einmal eine Eingemeindung für rechtsungültig erklärt würde, was eine unabsehbare Verwirrung schaffen könnte, so erfolgen seit 1903 alle E i n gemeindungen in die Stadtkreise durch G e s e t z[2], während Umgemeindungen auch in Stadtkreise nach wie vor auf den durch die Gemeindeverfassungen vorgeschriebenen Wegen vorgenommen werden."

Stier-Somlo[3] bemerkte, die Form des Gesetzes werde bei Eingemeindungen nicht nur dann zuhilfe genommen, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben sei, sondern auch infolge der für zweckmäßig befundenen Mitwirkung der Volksvertretung zwecks Entlastung der Staatsregierung von der Verantwortlichkeit. Auch wo eine Verordnung genüge, könne natürlich die Form des Gesetzes gewählt werden.

Das zunehmende Eindringen des Gesetzgebers in Bereiche der Verwaltung zu Ende des 19./ Anfang des 20. Jahrhunderts findet somit seine undogmatische aber praktische Erklärung. Für wenige Fälle hatte sich der Gesetzgeber seit 1872 die Gebietsänderung vorbehalten (Landkreise). Darüber hinaus nahm die Verwaltung aus Sicherheitsgründen Zuflucht zur Gesetzesform und schaltete den Gesetzgeber ein, um sich von der Verantwortung zu entlasten.

2. Die Entwicklung von der Weimarer Republik bis zum Dritten Reich

a Das Selbstverwaltungsrecht als Verfassungsgarantie

Ein Grundrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung hat sich im 19. Jahrhundert in Deutschland nicht durchsetzen können. Dennoch hat die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 unter den

---

1) Landsberg, Eingemeindungsfragen, S.45.

2) Heraushebung im Original.

3) Stier-Somlo, Handbuch 1919 S.162.

Grundrechten in Art. 127 ausgesprochen[1]:

"Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze."

Damit erschien zum ersten Mal das Wort Selbstverwaltung in einem Verfassungstext[2]. Verkündet wurde hierdurch nicht nur das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung. Auch wurde die bisher partikularrechtlich geregelte Selbstverwaltung zu einer reichsrechtlichen Norm erhoben und damit auch ein reichsrechtlicher Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen, der an den in den deutschen Ländern entwickelten Grundsatz der gemeindlichen Selbstverwaltung anknüpfte[3]. Die Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts "im Rahmen der Gesetze", die in der Auslegung nicht unumstritten war[4], wurde überwiegend als "institutionelle Garantie" verstanden[5]. Als Einrichtung des öffentlichen Rechts sollte die Selbstverwaltung in ihren typischen Grundzügen gegen eine Beseitigung durch einfaches Gesetz geschützt werden. Art. 127 bedeutete damit kein Programm ohne

---

1) RGBl 1919 S.1383; eine weitere Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts brachte die Verfassung des Freistaats Preußen v. 30.11.1920, prGS S. 543 in Art.70 ff.

2) Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 19.

3) Rieß, Begriffsrezeption in der Reichsverfassung und Selbstverwaltungsrecht, RuPrVBl 1930 S. 400.

4) Drei Ansichten wurden vertreten: 1. Art. 127 enthalte lediglich einen Programmsatz und keine Bindung für den Gesetzgeber, 2. Art. 127 stelle ein subjektives öffentliches Recht einer jeden Einzelgemeinde dar, 3. Art. 127 enthalte eine sog. institutionelle Garantie. Dazu Bernhardt, Diss. S. 35-40; Becker, Selbstverwaltung, S. 301; ders. dazu moderner und tiefgreifend in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. I, 2. Kapitel.

5) Im Anschluß an die Lehre Martin Wolffs von der Institutsgarantie des Art. 157 WV (Eigentumsgewährleistung) hat Carl Schmitt vertreten, auch Art. 127 WV enthalte lediglich eine Gewähr der Rechtseinrichtung. Dieser Ansicht folgten etwa Glum, Anschütz, Giese, Hensel, Forsthoff und der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Vgl. Becker, Selbstverwaltung, S. 307 f.

rechtlichen Gehalt. Er setzte vielmehr bindend fest, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung zusteht. Dieses Recht durfte die Landesgesetzgebung nicht aufheben und nicht die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten den Staatsbehörden übertragen. Aus Art. 127 WV war weiterhin nicht herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltungsrechte, die sie zur Zeit der Verkündung der Verfassung besaßen, in allen Einzelheiten gewährleistete. Auch war aus Art. 127 WV nicht herzuleiten, daß er den einzelnen Gemeinden, die zur Zeit der Verkündung der Verfassung vorhanden waren, ihre dauernde Erhaltung zusicherte[1]. Er enthielt keinen individuellen Bestandsschutz der einzelnen Gemeinden gegen staatliche Eingriffe.

b Das Gebietsänderungsrecht von 1927 bis zum Nationalsozialismus

Im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform war man in Preußen seit Beginn der Weimarer Republik bestrebt, eine Reform des kommunalen Verfassungsrechts zu verwirklichen und das Eingemeindungsrecht den praktischen Bedürfnissen anzupassen[2]. Die Mehrheit des Landtags war der Ansicht[3], "Eingemeindungen, besonders solche größeren Stils, müßten nach allgemeinen, nicht nach örtlichen Gesichtspunkten entschieden werden." Deshalb komme den Beschlüssen der beteiligten Gemeinden, so notwendig es auch sei, vor der Eingemeindung die Beteiligten zu hören, nicht immer die ausschlaggebende Bedeutung zu. - Man wollte einerseits einen einheitlichen klaren Maßstab für das Verfahren bei Gebietsänderungen schaffen und andererseits das Selbstverwaltungsrecht möglichst schonend berücksichtigen. Das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927[4] war die Folge der fast zehnjährigen Bemühungen. Es bestimmte

---

1) So die Kernsätze der grundlegenden Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 10./11. Dezember 1929, RGZ 126 Anhang S. 14 (22).

2) Dazu Bernhardt, Diss. S.30 ff.

3) Preußischer Landtag, 2. WP, Drucks Nr. 1978 A Spalte 234 f.

4) prGS S. 211.

unter Ausschluß entgegenstehender partikularer Vorschriften[1]:

§ 1 Absatz 1 Veränderungen der Grenzen einer Stadt- oder Landgemeinde können aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen und bedürfen:

1. eines Gesetzes, wenn hierdurch die Grenzen eines Stadt- oder Landkreises verändert werden oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebietes die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht;
2. eines Beschlusses des Staatsministeriums, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wird;
3. eines Beschlusses der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen.

Nach Abs.2 waren vor der Grenzänderung die Beteiligten zu hören. Die §§ 11-13 ordneten die Auflösung aller bestehenden Gutsbezirke an[2].

Durch diese Eingemeindungsbestimmungen wurde das Mitbestimmungsrecht der Gemeinden bei der für sie höchst wichtigen Änderung ihrer Grenzen oder ihrer Auflösung ausgeschaltet. Der verschiedentlich erhobene Vorwurf der Verfassungswidrigkeit[3] mußte daran scheitern, daß Art. 127 WV keinen individuellen Bestandsschutz gewährte. Die institutionelle Garantie sicherte nur die Existenz der Gemeinden überhaupt[4].

---

1) Nach § 15 Abs.2 des Gesetzes traten mit Verkündung alle entgegenstehenden Vorschriften des geltenden Gemeindeverfassungsrechts außer Kraft. Das Gesetz modifizierte somit rheinisches und westfälisches Gemeindeverfassungsrecht. Umstritten blieb das Verfahren der Eingemeindung kommunalfreier Grundstücke in Stadtbezirke und das Verfahren der Auflösung von Landgemeinden oder Gutsbezirken, die ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten. Zum Teil wurde vertreten, das neue Recht treffe insoweit keine Sonderregelung. Dazu Stier-Somlo Handbuch 1928, S.186; Hintze, Diss. S. 18 f.

2) Damit wurden rund 11.500 Gutsbezirke aufgehoben, vgl. Scheuner, AKW 1969 S.209 (230 Fußn. 77).

3) So Stier-Somlo AöR 56 (1929) S. 1 (19); Bühler RuPrVBl 1929 S.279; Schellen, Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft, 1928 Sp.719 u. 1993

4) Vgl. etwa Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, S. 22 und 30 ff; dazu auch der Staatsgerichtshof oben S. 24 Fußn. 1.

Wie unschwer zu erkennen ist, brachte das Gesetz für das Eingemeindungsrecht in Preußen wesentliche Vereinfachungen mit sich. Indem es sämtliche in Preußen geltenden Städte- und Landgemeindeordnungen abänderte, führte es zu größerer Überschaubarkeit, zumal der Unterschied zwischen Städte- und Landgemeindeordnung entfiel. Rechtsformen der Gebietsänderung waren Gesetz und verwaltungsrechtliche Verfügung abgestuft, je nach der Bedeutung der Grenzänderung.

c Das Gebietsänderungsrecht im Nationalsozialismus

Der Nationalsozialismus nahm sich des kommunalen Gebietsänderungsrechts ohne Umschweife an[1]. Das ministerielle, vom Preußischen Staatsministerium unter Göring erlassene Gemeindeverfassungsgesetz des Jahres 1933[2] erklärte zur Grenzänderung, Auflösung und Neubildung von Gemeinden das Staatsministerium für befugt, das diese Befugnis auf nachgeordnete Behörden übertragen konnte[3]. Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935[4] regelte in den §§ 13 ff die Änderung von Gemeindegrenzen, für die die Aufsichtsbehörde zuständig war.

Das Gemeindeverfassungsgesetz von 1933 sollte nach seinem Vorspruch ein Gesetz sein, "das die nationalsozialistische Staatsauffassung auch im Gemeindeleben sichert und die in der Gemeindeverwaltung drohende Unordnung beseitigt". Ähnlich sollte die Deutsche Gemeindeordnung nach ihrem Vorspruch "ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates sein" und "den Neuaufbau des Reiches" vollenden. Der Nationalsozialismus konnte nach seinen politischen Zielen keine eigenverantwortlichen Gemeinden brauchen. Er schaltete daher die Gemeinden im ersten Ansturm der sogenannten Machtergreifung gleich. Mit Mitteln der Staatsaufsicht, aber auch mit willkürlichen Maßnahmen griff er tief in die Selbstverwaltung ein.

---

1) Mißverständlich Bernhardt, Diss. S. 93, der meint, in der Übergangsphase nach der Machtergreifung seien auf dem Gebiet des Eingemeindungsrechts keine Änderungen zu verzeichnen.

2) Gesetz v. 15.12.1933, prGS S. 427.

3) Vgl. die §§ 53 und 54 des Gesetzes.

4) Gesetz v. 30.1.1935, RGBl I S. 49.

Unmittelbar vor Ausbruch und erst recht im 2. Weltkrieg kam es dann zu einer völligen Lähmung der kommunalen Selbstverwaltung[1]. Ein weiteres Eingehen auf die Vorschriften des Gebietsänderungsrechts dieser Zeit kann somit unterbleiben, da sie schon in ihren Grundlagen mit dem Verständnis des demokratischen Staates von Gewaltenteilung und Selbstverwaltung nichts gemein haben.

3. Erste Ansätze zur Raumordnung durch kommunale Neugliederung bis zum Dritten Reich

Fachplanungen wie die Bewässerung arider Gebiete, Trockenlegung von Sumpfgebieten, Schutz vor Hochwasser, Kanalbau, Straßen- und Eisenbahnbau haben sich die deutschen Staaten seit langem zur Aufgabe gemacht[2]. In der zweiten Hälfte des 19.Jahrhunderts wuchsen die Städte nach Zahl und Dimension. Große Industriezentren breiteten sich aus. Trotz Belastung der Umwelt durch Abgase, Abwässer und Abraumhalden verzögerte sich unter dem Einfluß der Lehren der klassischen liberalen Nationalökonomie[3] die gesamtplanerische Einflußnahme des Staates auf das Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Raum durch Ordnung der Nachbarschaftsverhältnisse.
Die engere Materie des Städtebaus ist als Ausgangspunkt organisierter Landesplanung anzusehen[4]. Im Jahre 1902 wurde die Deutsche Gartengesellschaft und im Jahre 1910 die Grünflächenkommission für den rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf gegründet. Sie entstanden in der Sorge um die Gesundheit in den Großstädten und Industriebezirken. Mit den Mitteln eines Fluchtlinienplans und der interkommunalen Zusammenarbeit sollten für die Ballungsgebiete Erholungsflächen freigehalten werden. Allerdings fehlte diesen ersten landesplanerischen Ansätzen noch die gesetzliche Verbindlichkeit. Erst der Zusammenbruch des 1. Weltkrieges und die Notwendigkeit, möglichst schnell eine Friedens-

---

1) Vgl. Gönnenwein, Gemeinderecht, Vorwort und S. 22.

2) Vgl. oben S. 5.

3) Dazu Evers, BROG, S. 15 f.

4) Vgl. etwa Zinkahn-Bielenberg, BROG, Einl. Rdn. 1 ff; Brügelmann, BROG, Einl. Rdn. 1 ff; Hohberg, Landesplanung, S. 2.

wirtschaft wieder aufzubauen, stellten die Planungsaufgaben in den Vordergrund.

a Gesetz über Groß-Berlin, 1920

Ein Versuch, die großstädtische Entwicklung Berlins ohne das Mittel kommunaler Neugliederung in den Griff zu bekommen, stellt das preußische Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin von 1911 dar[1]. Der Verband konnte aus wichtigen überörtlichen Gründen Fluchtlinien festsetzen und die örtlichen Pläne überprüfen. Der Verband, der keine Gesamtplanung erstellen durfte, litt unter der Unzulänglichkeit der ihm übertragenen Kompetenzen und der finanziellen Abhängigkeit von seinen Mitgliedern[2]. Diese Zweckverbandsgründung wurde daher als Fehlschlag angesehen und der Verband durch Gesetz im April 1920 aufgelöst[3]. Der Gesetzgeber suchte nun sein Heil in der Einheitsgemeinde. Das Gesetz über Groß-Berlin vom 27.4.1920 fügte 8 Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke zusammen[4].

b Neugliederungsgesetze des Ruhrgebiets 1926, 1928, 1929

Am 26.2.1926[5] trat das erste der drei umfassenden Neugliederungsgesetze des Ruhrgebiets in Kraft. Die elementaren Ziele des Gesetzgebers[6] waren Übereinstimmung von Gemeinde- und Wirtschaftsgrenzen sowie Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit, um vor allem die gemeindlichen Aufgaben und die Quellen kommunaler Steuerkraft in ein notwendiges Gleichgewicht zu bringen. Grundsätzliche Orientierungspunkte für diese Neugliederung waren wirtschaftliche, finanzielle, siedlungs- und verkehrstechnische Gesichtspunkte. Nach der Fortsetzung des Reformwerks im Jahre 1928[7] erging das dritte Neugliederungsgesetz im Jahre 1929[8].

---

1) Gesetz v. 19.7.1911, prGS S.123.

2) Vgl. Evers, BROG, S.19.

3) § 3 des Gesetzes v. 27.4.1920, prGS S.123.

4) § 1 des Gesetzes v. 27.4.1920, prGS S.123; geändert durch Gesetz v. 7.10.1920, prGS S.435.

5) prGS S.53.

6) Vgl. Preuß. Landtag, 2. WP, Drucks Nr.1612 S.3110 f.

7) Gesetz v. 22.3.1928, prGS S.17.

8) Gesetz v. 29.7.1929, prGS S.91.

Man verlangte in jener Zeit eine umfassende, großzügige Lösung,

> "großzügig einmal im Sinne einer räumlich das ganze Industriegebiet umfassenden Regelung, großzügig ferner in dem Sinne einer von dem herkömmlichen Begriff der Eingemeindung losgelösten, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die weitere Zukunft berechneten und Bestand versprechenden Lösung der Frage"[1].

Zu diesen Bestrebungen der gemeindlichen Gebietsreform hat Kerstiens bereits im Jahre 1926 grundlegend drei erkenntnismäßige Entwicklungsstufen unterschieden[2], und zwar:

- Die erste Periode der Einzellösungen, die im rheinisch-westfälischen Industriegebiet gekennzeichnet wird durch die Auffassung, jedes Eingemeindungsproblem sei einzig und allein eine Angelegenheit der unmittelbar in Betracht kommenden Gemeinden. Auf dieser Erkenntnis basierten die Eingemeindungen bis etwa 1925.
- Die zweite Periode der Ringbildungen, die etwa ab 1920 einsetzte, kennzeichnet die Erkenntnis, daß die fortschreitende industrielle Entwicklung nach und nach das ganze zum nordrhein-westfälischen Industriegebiet gehörende Land berühren muß. Entsprechend ihren Sonderinteressen nahmen untereinander Großstädte, Städte und Gemeinden sowie Landkreise jeweils Fühlung auf, bzw. gründeten Interessenverbände.
- Die dritte, damals neueste Periode der Gesamtlösungen beruhte auf der Erkenntnis, daß die Neugliederung ein Gesamtproblem berührt und daß die Aufgaben im Industriegebiet für alle Gebietskörperschaften nahezu die gleichen waren. Infolgedessen wurden Lösungen angestrebt, die diesen besonderen Verhältnissen gerecht würden.

Hiernach läßt sich feststellen, daß spätestens seit dem dritten Neugliederungsgesetz des Ruhrgebiets in Praxis und Lehre die Erkenntnis vorhanden war, daß sich die Neugliederung in diesem Ballungsgebiet als großräumiges und überfachliches, also raumordnerisches Problem darstellte.

---

1) Preuß. Landtag, 3. WP, Drucks Nr. 2042 S. 1341.

2) Kerstiens in Bühler-Kerstiens, Die Behördenorganisation des Ruhrgebiets und die Verwaltungsreform, S. 60 (61-65).

c Raumordnerische Gesichtspunkte des Dritten Reichs

In der nationalsozialistischen Zeit hatte die Neugestaltung der Gemeindeterritorien sich allein an den Erfordernissen der Lebensgesetze und Lebensgrundlagen des Volkes und Staates, nämlich der Raumplanung zu orientieren[1]. Falls das Gemeindegebiet zu eng wurde, griff man auf die Grundsätze der überörtlichen Raumplanung zurück. Eine Eingemeindung durfte stattfinden, wenn der "unbestreitbare Beweis der absoluten Notwendigkeit des größeren Raumbedarfs"[2] erbracht worden war. In diesem Fall hatten die kleineren Lebensgemeinschaften ihre Selbständigkeit zu opfern. Der Apparat der Raumordnung, der eine nicht unerhebliche Rolle spielte[3], war in die Dienste der nationalsozialistischen Machthaber gestellt[4]. Es gab zwar ein Raumordnungsrecht, doch waren die Gebietsänderungen ausschließlich Gegenstand der verwaltungsmäßigen Entscheidung.

4. Bindungen des Gesetzgebers

a Die Zeit vor 1927

Während die materiell- und vor allem verfahrensrechtlichen Bindungen der Verwaltung bei Maßnahmen der Gebietsänderung mannigfaltig waren[5], lassen sich über Bindungen des Gebietsänderungsgesetzgebers nur spärliche Feststellungen treffen. Nur wenige Stimmen in der Literatur haben hierzu Stellung genommen.

---

1) So Ebel, Gemeindegrenzen und Bebauung - grundsätzliche Fragen der Eingemeindung, Die ns Gemeinde 1937 S.711.

2) Ders. S.712.

3) Das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand v. 29.3.1935, RGBl I S.468 war selbst nicht spezifisch auf die nationalsozialistische Gesetzgebung bezogen. Die hierzu ergangenen Führererlasse v. 26.6. und 18.12. 1935 RGBl I S. 793, 1515 führten die Raumordnung in die Gesetzessprache ein. Eine "Reichsstelle für Raumordnung" wurde eingerichtet. Zu den zahlreichen raumordnerischen Regelungen dieser Zeit vgl. Zinkahn-Bielenberg, BROG, S.4 ff.

4) Dazu Evers, BROG, S.22.

5) Vgl. dazu oben S. 13 ff.

Verfassungsbindungen, an die in erster Linie zu denken ist, bestanden vor dem 1. Weltkrieg nicht; weder das Selbstverwaltungsrecht, geschweige denn das Gebietsänderungsrecht hatten verfassungsrechtliche Erwähnung gefunden[1]. Die Kreisordnungen seit 1872[2] bestimmten lapidar, daß Änderungen von Kreisgrenzen durch Gesetz erfolgten. Im Jahre 1912 bemerkt Landsberg[3], daß das Eingemeindungsrecht "als spätere lex specialis natürlich an die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze, der vorhergehenden leges generales, nicht gebunden" sei.
Nach Erwähnung des Selbstverwaltungsrechts in der Weimarer Verfassung und der Preußischen Verfassung von 1920 wurde zunächst nichts anderes vertreten. 1926 gibt Peters[4] in Form von Tabellen einen ausführlichen Überblick über die zu jener Zeit in Preußen geltenden Gebietsänderungsvorschriften und die Voraussetzungen der Eingemeindung. Er nennt, soweit die Grenzänderung durch Gesetz zu erfolgen hatte, keinerlei formelle oder materielle Anforderungen.

b Die Rechtsüberzeugung nach 1927

Im Anschluß an das Gesetz von 1927 über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts[5] entflammte ein Streit, ob § 1 des Gesetzes verfassungsmäßig sei. Stier-Somlo[6] hielt es für "unbedingt reichsverfassungswidrig", denn eine stärkere Verletzung des reichsverfassungsmäßigen Grundrechtes auf Selbstverwaltung lasse sich überhaupt nicht denken, als die vollständige Beseitigung einer Gemeinde gegen ihren Willen. Eine nicht bestehende Gemeinde habe damit auch kein Selbstverwaltungsrecht mehr. - Mit dieser seiner Meinung konnte er sich nicht in der Literatur durchsetzen, und auch der Staatsgerichtshof folgte ihm nicht, da Art. 127 WV, wie erwähnt, nicht im

---

1) Vgl. oben S. 22 f.
2) Hierzu oben S. 18.
3) Landsberg, Eingemeindungsfragen, S. 46.
4) Peters, Selbstverwaltung, S. 90 ff.
5) Vgl. oben S. 25.
6) Stier-Somlo, AöR 56 (1929) S. 1 (19); derselben Ansicht Bühler RuPrVBl 1929 S. 279.

Sinne eines absoluten Bestandsschutzes, sondern als Institutsgarantie zu verstehen war. Gleichsam Nebenprodukt der Streitigkeiten waren Erörterungen zu der eigenartigen Fassung des § 1 des Gesetzes von 1927.

Absatz 1 erklärte, Grenzänderungen könnten aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen und bedürften eines Gesetzes, eines Beschlusses usw.[1]. Nach Absatz 2 waren vor der Grenzänderung die Beteiligten zu hören. - Daraus läßt sich entnehmen, die Grenzänderung in Gesetzesform setze das "öffentliche Wohl" und die vorherige Anhörung der Beteiligten voraus. Wenn dies richtig ist, hätte der Gesetzgeber durch einfaches, allgemeines Gesetz die Voraussetzungen seiner eigenen Gebietsänderungsgesetze festgelegt - ein verfassungsrechtlich bemerkenswertes Phänomen.

Stier-Somlo scheint dieser Ansicht zuzuneigen. Er will den Gesetzgeber an das öffentliche Wohl oder öffentliche Interesse gebunden sehen, wie es für die Verwaltung nach älteren Vorschriften[2] detailliert und abschließend definiert war. Denn, so führt er aus, "wäre (nach diesen Vorschriften) aber eine Eingemeindung nicht zulässig, so kann man nicht auf dem Wege eines ... Landesgesetzes zu einem Ergebnis kommen wollen, das nach dem Eingemeindungsrechte verboten ist"[3].

Der preußische Minister des Inneren[4] band die Eingemeindung

---

1) Wortlaut wiedergegeben oben S. 25.

2) § 3 Ziff.5 der Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen der Monarchie, Gesetz v. 3.7.1891, prGS S. 233 iVm dem Wohnungsgesetz v. 28.3.1918, prGS S. 23 (29) beschränkt bei Grenzänderungen durch die Verwaltung das öffentliche Interesse auf vier Fälle:
   a Gemeinde außerstande, öffentlich-rechtliche Pflichten zu erfüllen
   b Zersplitterung der Bezirke oder Kolonienbildung
   c Widerstreit kommunaler Interessen und keine Verbandsgründung zu erreichen
   d wegen Wohnungsbedürfnis Grenzänderung notwendig.

3) Stier-Somlo, AöR S. 1 (59).

4) Zweite Anweisung zur Ausführung des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts v. 27.12.1927, v. 25.2.1928, MBliV Sp. 199: "...ist nunmehr... das öffentliche Wohl ... als Grundlage und Voraussetzung auch dieses Staatshoheitsakts gesetzlich vorgeschrieben."

ebenfalls an das öffentliche Wohl, allerdings ohne eine kasuistische Aufzählung von Einzelvoraussetzungen anzuerkennen. Das öffentliche Wohl könne nach freiem Ermessen des Landtags (wie des Staatsministeriums) im Einzelfalle bejaht werden. - Die Anhörung der Gemeinden sei zwar erforderlich, aber nicht Wirksamkeitsvoraussetzung[1].

Nach Mosheim[2], Regierungsrat im Preußischen Ministerium des Inneren, sind die generellen Befugnisse des Gesetzgebers zur Zwangseingemeindung nur durch die allgemeine Verpflichtung zur Wahrung des öffentlichen Interesses gebunden. Alleinige materielle Voraussetzung für die Veränderung der Gemeindegrenzen sei der Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls, und zwar ohne jede Begrenzung oder einschränkende Konkretisierung. Zur freien Auslegung dieses Begriffs sei nur der Gesetzgeber berufen, der im übrigen bei der Vornahme der zwangsweisen Vereinigung durch keine Verfassungsvorschriften gebunden sei[3]. - Das in früheren Vorschriften vorgesehene Mitwirkungsrecht der Gemeinde verwandle sich in ein Recht auf Anhörung[4].

Facettenreich, doch ohne seine Ansichten zu vertiefen, sind die Ausführungen des Ministerialrats im Preußischen Ministerium des Inneren, Graf v. Hardenberg[5], zu § 1 des Gesetzes von 1927. Eine schematische Begrenzung des Begriffs "öffentliches Wohl" wolle, so führt er aus, das Gesetz vermeiden, um damit die Möglichkeit zu schaffen, jeden Ein- oder Umgemeindungsfall nach seiner besonderen Lage individuell beurteilen zu können. Als einschlägige Gesichtspunkte werden aufgeführt: Leistungsschwäche von Gemeinden, Rationalisierungen, Ausgleich der wirtschaftlichen Verhältnisse, gleichmäßige Versorgung, gleichmäßige steuerliche Belastung der Bevölkerung[6].

---

1) Erlaß des Preußischen Ministers des Inneren v. 28.9.1928 - IV a I 2820 -, abgedruckt bei Steier-Somlo AöR 56 (1929) S. 61 Fußn. 81.

2) Mosheim RuPrVBl 1929 S. 117 (119).

3) Ders. S. 122.

4) Ders. S. 122.

5) Graf v. Hardenberg, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 1928 S. 1257-1267.

6) Ders. Sp. 1266.

Graf von Hardenberg spricht von einer "Selbstbindung des Gesetzgebers für staatliche Organe" durch die Eingemeindungsvorschriften[1]. Die kommunale Grenzänderung sei ein staatseigenes Hoheitsrecht. Durch die gesetzliche Entscheidung für ein bestimmtes Eingemeindungsverfahren, wie sie das Gesetz von 1927 enthalte, beschränke sich der Gesetzgeber selbst für dieses Eingemeindungsverfahren[2]. Die Selbstbindung des Staates hinsichtlich eines staatseigenen Hoheitsrechts (und die Mitwirkung eines Dritten an Staatsaufgaben) könne vom staatlichen Gesetzgeber jederzeit in der Form zurückgenommen werden, in der er sie ausgesprochen habe[3].

Wie diese verschiedenen Ausführungen verfassungsrechtlich genau zu verstehen sind, bleibt unklar. Einiges, vor allem die letztzitierte Meinung, spricht dafür, daß die Vorstellung zugrunde liegt, der Gesetzgeber habe durch das allgemeine Gemeindeverfassungsrecht Voraussetzungen der speziellen Gebietsänderungsgesetze festgelegt. Der bekannte lex specialis und lex posterior Grundsatz wäre insoweit abbedungen. - Keine Stimme findet sich, die vertreten hätte, die allgemeinen Gebietsänderungs-Voraussetzungen des Gesetzes von 1927 seien für die durchführenden Gebietsänderungsgesetze ohne Bedeutung. Für diese Gesetze (minderen Ranges) muß eine rahmenartige Selbstbindung des Gesetzgebers durch allgemeine Gesetze für möglich gehalten worden sein.
Gleichzeitig wird deutlich, daß man sich durchgehend einig darüber gewesen ist, daß der Gesetzgeber nicht willkürlich mit den Gemeinden verfahren, sie nicht plan-, ziel- und sinnlos vergrößern, verkleinern oder auflösen durfte. Er hatte, um sachgemäß entscheiden zu können, die Gemeinden anzuhören und sich am "öffentlichen Wohl" zu orientieren.

---

1) Ders. Sp. 1261.
2) Ders. Sp. 1261.
3) Ders. Sp. 1263

5. Zusammenfassung

Aus der historischen Betrachtung läßt sich zusammenfassen:

- Gebietsänderungen erfolgen seit nunmehr über 100 Jahren durch Gesetz.
- Eine klare Abgrenzung, wann die Gebietsänderung durch Gesetz, wann durch Verwaltungsakt erfolgt, ist geschichtlich nicht feststellbar. Das Bild wird durch expansive Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet. Eine strenge Gewaltenteilung hat auf diesem Gebiet keine Tradition.
- Spätestens seit 1926/1928 wurde die raumordnerische Bedeutung von Gebietsänderungen erkannt.
- Seit 1927/1928 sah man Schranken des Gebietsänderungs-Gesetzgebers in der Orientierung am "öffentlichen Wohl".

II Die Gesetzesform unter dem Grundgesetz

1. Der materielle Charakter des Gebietsänderungsgesetzes

Nach § 16 Absatz 3 Satz 1 GO NW bedürfen Änderungen des Gemeindegebietes eines Gesetzes. Nach Satz 2 dieser Vorschrift kann ausnahmsweise in Fällen von geringer Bedeutung die Änderung der Gemeindegrenzen durch den Innenminister ausgesprochen werden. Aus diesem Nebeneinander von Gesetz und ministeriellem Ausspruch hat sich die Frage nach der rechtlichen Natur der Gebietsänderung ergeben[1]. Die Durchsicht von Literatur und Rechtsprechung ergibt, daß der Vielfalt der Ansichten keine Grenzen gesetzt zu sein scheinen. Es wird vertreten, es handle sich materiell um ein Gesetz[2], um eine Einzelfallregelung im Sinne eines Verwaltungsakts[3], um eine Maßnahme mit Doppelwirkung[4], um eine

---

1) In Bayern erfolgt die Gebietsveränderung im Wege der Rechtsverordnung oder der einfachen Verfügung durch die Verwaltung, vgl. Art.9 Abs.2 BayVerf, Art.5 Abs.3, 11 und 12 BayGO. Dieses Nebeneinander von Rechtsverordnung und Verfügung stellt ebenso die Frage nach der Rechtsnatur des Gebietsänderungsakts.

2) So Hess VGH in ESVGH 6, 87; Masson BayVBl 1965 S.64.

3) So Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 20 m.w.N. aus der Rspr des VerfGH NW; Ule, VerwArch 1969, Band 60 S.101 (104-112).

4) So Schweiger,DÖV 1955 S. 360 (362); Obermayer, BayVBl 1958 S.69.

Maßnahme mit Dreifachwirkung[1] oder sogar um einen justizfreien Regierungsakt[2].
Praktische Relevanz wird der Klärung der Frage beigemessen, wenn es um die gerichtliche Überprüfung des Gebietsänderungsakts geht. Während der justizfreie Regierungsakt sich der Überprüfung völlig entzieht, muß etwa dem Gesetzgeber im Bereich der materiellen Gesetzgebung grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zugesprochen werden. Mit der Charakterisierung der Gebietsänderung als materieller Verwaltungsakt korrespondiert die Auffassung von einer stärkeren Bindung des Gesetzgebers; er müsse es sich dann gefallen lassen, den Grundsätzen, die für die Nachprüfbarkeit von Akten der Verwaltung gelten, unterworfen zu werden[3].
Der seit langem bestehende Streit dieser unterschiedlichen Meinungen ist umfassend ausgetragen worden[4] und mittlerweile weitgehend ausdiskutiert[5]. Die knappe Darstellung und Stellungnahme kann genügen.

Die Auffassung vom justizfreien Regierungsakt wurde damit begründet, es handle sich um die freie Entscheidung des Staates über die Gliederung seines Staatsgebiets, die nicht geeignet sei, fremde Interessen zu berühren[6]. Sie ist schon deshalb abzulehnen, weil selbst bei Annahme einer "freien" Verwaltungsmaßnahme diese der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unterliegt. Zudem hat der Gebietsänderungsakt rechtserhebliche Außenwirkungen, denn er berührt die Selbstverwaltungskörperschaften in ihrem Selbstverwaltungsrecht. Mit Art. 19 Abs.4 GG wäre die Kategorisierung als gerichtsfreier Hoheitsakt kaum zu vereinbaren[7].
Eine der Ansichten von der Doppelnatur der Gebietsänderungsakte sieht in ihnen einen Verwaltungsakt gegenüber der Gebiets-

---

1) So Mörtel, BayVBl 1957 S.10 (12).

2) So das Bayerische Staatsministerium des Inneren in dem Rechtsstreit entschieden vom BayVGH, BayVBl 1965 S.59 (60).

3) Vgl. Menger VerwArch 1959,Bd. 50 S.271 (284).

4) Vgl. die Zusammenstellungen der Ansichten bei Ule, VerwArch 1969, Bd. 60 S.101 (104 ff) und Rasch, DVBl 1970 S.765 (766).

5) Hierauf weist auch Ronellenfitsch hin, DÖV 1972 S.191 (194).

6) So das Bayerische Staatsministerium des Inneren, wiedergegeben in BayVBl 1965 S.59 (60).

7) Vgl. Masson, BayVBl 1965 S.64 (65).

körperschaft und eine normative Regelung gegenüber den Gemeindeangehörigen[1]. Die andere der Ansichten von der Doppelnatur qualifiziert die Gebietsänderung als Verwaltungsakt der Gebietskörperschaft gegenüber und als schlichten Organisationsakt den Gebietsangehörigen gegenüber[2]. Die Ansicht von der dreifachen Natur schließlich vertritt, es handle sich um eine Norm für die Bevölkerung, einen Verwaltungsakt gegenüber der Gemeinde und eine Verwaltungsanordnung (Verwaltungsvorschrift) in der internen Staats- und Auftragsverwaltung[3]. - Diese Ansichten, die den Gebietsänderungen Doppel- oder Dreifachcharakter beimessen, führen zu unlösbaren Schwierigkeiten bei einer rechtswidrigen Gebietsänderung[4]. Als rechtswidriger Verwaltungsakt, Verwaltungsvorschrift oder Organisationsakt könnte sie einerseits gültig (und evtl. vernichtbar) sein, als rechtswidriger Rechtssatz wäre dieselbe Maßnahme gleichzeitig nichtig. Deshalb ist ein Ausweichen auf Mischformen im Hinblick auf Rechtsschutz, divergierende Rechtswirksamkeitsvoraussetzungen und Fehlerfolgen abzulehnen.

Somit bleibt nur die Entscheidung zwischen Norm und Verwaltungsakt.

Soweit vertreten wird, es handle sich bei dem Gebietsänderungsakt um materielle Gesetzgebung, wird dies im wesentlichen auf drei Argumente gestützt, die Form, die generelle Wirkung und die tief eingreifenden Rechtsfolgen. Bereits die Form des Zustandekommens und die Art der Bekanntmachung, so wird bemerkt[5],

---

1) So Schweiger, DÖV 1965 S. 360 (362); Obermayer, BayVBl 1958 S. 69; Volkmar, Diss. S. 199; Rasch, DVBl 1970 S.765 (767); Redeker-v. Oertzen, VwGO, § 42 Rdn. 39.

2) So OVG Lüneburg OVGE 18, 429 (433 f); Rauball, GO NW, § 16 Anm. 5; Eyermann-Fröhler, VwGO, § 42 Rdn. 38; Eckert, Diss. S. 31.

3) So Mörtel, BayVBl 1957 S. 10 (12); Schack, DÖV 1958 S.273 (277 f).

4) Vgl. BayVGH DÖV 1964 S. 849 (850 f); Ule, VerwArch 1969, Bd. 60 S.101 (105, 11); Ronellenfitsch, DÖV 1962 S.191 (194).

5) So BayVerfGH DVBl 1975 S. 28 (30) und BayVGH nF 24, 181 (196).

seien ein wichtiges Indiz, daß es sich um eine rechtsetzende Maßnahme handle. Die umstrittene Natur des Organisationsakts der Gebietsänderung sei durch positivrechtliche Regelung entschieden[1]. Generell sei die Regelung, denn der Gebietsänderungsbeschluß wende sich nicht an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis, sondern an die Allgemeinheit[2]. Er betreffe nicht nur unmittelbar die Gebietskörperschaft und deren Organe, sondern habe weitgehende Auswirkungen für die Gesamtheit der Bürger etwa durch die Zuteilung eines neuen Bürgerrechts[3]. Er setze daher unmittelbar verbindliches Recht für alle, die es angeht, auch für die betroffene Gebietskörperschaft. Ein Verwaltungsakt finde insoweit nichts mehr vor, was er noch wirksam regeln könne[4]. Tief eingreifende Rechtsfolgen enthalte eine Eingemeindung, denn sie gestalte die Gebietskörperschaft und greife tief in das Leben und die Rechtstellung der Bewohner ein[5]. So schaffe sie für den Behördenaufbau und das Leben der Bewohner neue Zuständigkeiten[6], verleihe den Bewohnern u.a. das Wahlrecht für die Vertretung der neuen Selbstverwaltungskörperschaft[7] und ändere u.U. die Zuständigkeit des Gerichtsweges[8].

Die Stellungnahme zur Ansicht, es handle sich bei dem Gebietsänderungsausspruch um materielle Rechtsetzung, muß die Form als Gesetz, Rechtsverordnung oder schlichte Einzelfallregelung außer acht lassen und beim Inhalt ansetzen. Die Untersuchung der

---

1) So Fellner BayVBl 1955 S.229 (231); auch der Bay VerfGH, obige Fußn., weist auf den erklärten Willen des Verfassungsgebers hin.

2) So der HessVGH in ESVGH 6, 87 ff; ebenso Masson, BayVBl 1964, S.403 und 1965, S.64.

3) Vgl. Bay VerfGH in DVBl 1975 S.28 (31).

4) So Fellner, BayVBl 1955, S.229 (231).

5) So Reiniger, Diss. S.32 und 36.

6) So Bay VerfGH in DVBl 1975, S.28 (31).

7) Masson, Bay VBl 1965, S.64 betont zusätzlich, bei der Verleihung der Kreisfreiheit falle das aktive und passive Wahlrecht der bisherigen Wahlbürger weg. Dies sei ein Verlust einer recht bedeutsamen Rechtsposition.

8) So der HessVGH, wörtlich wiedergegeben bei Schack, DÖV 1958 S.273 (274).

Rechtsnatur des Ausspruchs kann nicht von der äußeren Form ausgehen, denn ein Verwaltungsakt muß nicht deshalb Verwaltungsakt sein, weil er als solcher ergeht,und ein Gesetz muß nicht materielle Gesetzgebung enthalten, weil es als Gesetz ergeht. Insofern ist es unrichtig, Form und Inhalt zu verwechseln.
Die Entscheidung zwischen Norm und materiellem Verwaltungsakt hat die begriffliche Abgrenzung des Verwaltungsakts zu berücksichtigen. Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist[1]. Ob demgegenüber eine generelle Wirkung vorliegt, bestimmt sich danach, ob unmittelbar Rechte und Pflichten einer unbestimmten Personenmehrheit begründet oder verändert werden. Die Gebietsänderungsgesetze in Nordrhein-Westfalen erschöpfen sich in der geographisch-kartographischen Beschreibung der danach vermessungsmäßig festzulegenden neuen Gemeindegrenzen[2]. Regelungsinhalt ist allein die konkret verfügende Gebietsänderung als solche. Die Rechtsfolgen für die betroffenen Bürger, wie z.B. die Rechtsfolge, daß die Bürger, die der einen Gemeinde angehörten und deren Gemeindesatzung unterlagen, jetzt der anderen Gemeindesatzung unterliegen, treten, worauf zuerst Menger hingewiesen hat[3], nicht unmittelbar aufgrund der Gebietsänderung ein, sondern aufgrund von Rechtssätzen, die nach der Grenzänderung im abgetretenen Gebiet Geltung erlangen.
Die generellen und tief eingreifenden Wirkungen der Gebietsänderung folgen also nicht unmittelbar aus der Anordnung der Gebietsänderung, vielmehr setzt diese nur ein Tatbestandsmerkmal für weitere Rechtssätze, aus denen sich erst rechtliche Wirkungen ergeben. Die Bewohner der eingemeindeten Grundstücke werden von der Gebietsänderung somit nur mittelbar betroffen. Diese Reflexwirkungen können nicht den Rechtscharakter der Gebiets-

---

1) So die Legaldefinition in dem Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes 1973 § 31, BT Drucks 7/910.

2) Darauf weist auch der BadWürtt VGH, BadWürttVBl 1963 S.153, für das dortige Landesrecht hin, der den Gebietsänderungsakten Verwaltungsaktcharakter beimißt.

3) Menger, VerwArch 1959, Bd. 50 S. 271 (283).

änderung bestimmen, sondern sind nur Folge ihrer Durchführung. Die Maßnahme selbst ist ein rechtlich bestimmbarer, auf Erzielung gewollter Rechtsfolgen gerichteter Akt, dem es an dem Charakter eines Rechtssatzes mangelt. Sie enthält eine Einzelfallregelung im Sinne des Verwaltungsaktbegriffs[1]. Auch wenn äußerlich im Rahmen einer Gesamtreform regelmäßig eine größere Zahl von Änderungen zusammengefaßt ist, handelt es sich doch auch dann um unmittelbar wirkende konkrete Einzelakte, um ein Bündel von Einzelakten, deren Rechtsnatur durch unverkennbare Merkmale des Verwaltungsakts gekennzeichnet ist[2]. Man wird sie als materielle Verwaltungsakte oder verwaltungsaktsähnliche Hoheitsakte sui generis charakterisieren können.

2. Das Gebietsänderungsgesetz als Maßnahmegesetz

a Begriffliche Einordnung

Die theoretische Unterscheidung zwischen Gesetz und Maßnahme geht auf Carl Schmitt[3] zurück, der anhand des Gesetzes nach Art. 68 Abs.2 WV und der Maßnahme nach Art. 48 Abs.2 WV deren Grenzen aufzuzeigen suchte. Carl Schmitt und ihm folgend eine wichtige Lehre der Weimarer Zeit unterscheiden zwischen Gesetzen, die wesentlich ein Rechtsprinzip zum Ausdruck bringen, d.h. vor allem gerecht, von der Rechtsidee beherrscht sein wollen, und

---

1) Auch der VerfGH NW hat in einer früheren Phase der Rechtsprechung das Gebietsänderungsgesetz als formelles Gesetz und materiellen Verwaltungsakt bezeichnet, in OVGE 14, 377 (381); 22, 316 (317 f); 24, 315 (317). Später hat er auf diese Merkmale nicht mehr abgestellt. Die Wende findet sich im Urteil v. 8.11.1969, OVGE 25, 310 (315). - Allerdings führt Bischoff, der Präsident des Gerichts, 1972 noch aus, die Neugliederungsgesetze hätten keinen Normcharakter, sondern seien ihrem Wesen nach Verwaltungsakte. in: Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S.20.

2) Vgl. etwa Knemeyer, BayVBl 1972 S.180 (182); Stüer, StGR 1975 S. 109 (120); auch Ossenbühl, DÖV 1969 S.548 (553); Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, § 47 VII b S. 396.

3) Carl Schmitt, VVDStRL Bd. 1 S. 63.

Maßnahmen, deren Eigenart in ihrer Zweckabhängigkeit von der konkreten Sachlage bestehe[1]. Forsthoff[2], Menger[3] und Ballerstedt[4] haben diese Unterscheidung aufgegriffen und entsprechend die Grenzziehung zwischen Normgesetz und Maßnahmegesetz getroffen. Das Maßnahmegesetz ist, wie Forsthoff klargestellt hat, Aktion, die nichts konstituieren soll und kann, sondern Regelungen trifft, die einer Zweckverwirklichung dienen und untergeordnet sind. Das Maßnahmegesetz erwächst deshalb einer bestimmten Situation und steht zu ihr in einem überschaubaren und logisch vollziehbaren Verhältnis. Es gelangt vom Ziel und Zweck zum Mittel. Die genannten Kriterien werden auch in der Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zur Kennzeichnung dieses Gesetzestyps hervorgehoben[5]. Doch hat das Bundesverfassungsgericht von Anfang an den Standpunkt vertreten, Maßnahmegesetze seien als solche weder unzulässig noch einer strengeren Kontrolle unterworfen als andere Gesetze[6]. In der Rheinstahl-Entscheidung hat das Gericht seine Ansicht auf die prägnante Formel gebracht, der Begriff des Maßnahmegesetzes sei verfassungsrechtlich irrelevant[7].

In der Literatur haben vor allem Zeidler und Huber[8] dieses Ergebnis in eingehenden Untersuchungen bestätigt. Zeidler geht mit dem Begriff des Maßnahmegesetzes allzu radikal ins Gericht. Er lehnt nicht nur die begriffliche Abgrenzbarkeit ab[9], sondern spricht ihm die juristische Relevanz überhaupt ab. Das Maßnahmegesetz sei lediglich ein in der Wirklichkeit feststellbares Phänomen. Der Begriff gehöre in den Bereich der Rechts-

---

1) Ders. S. 95 und 97.

2) Forsthoff, Gedächtnisschrift Jellinek, S. 221 (226).

3) Menger, VVDStRL Bd.15 S. 3.

4) Ballerstedt, Festschrift Schmidt-Rimplar, S. 369.

5) BVerfGE 4, 7 (18); 24, 33 (52); 25, 1 (14).

6) BVerfGE 10, 89 (108); 25, 1 (14).

7) BVerfGE 25, 371 (396).

8) Zeidler, Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz, insbes. S. 209; Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, insbes. S. 188.

9) Zeidler a.a.O. S. 160 ff, 209.

soziologie. Maunz[1] hat hingegen versucht, die Maßnahmegesetze in Anlaßgesetze, Einzelpersonengesetze, Einzelfall- und Zeitgesetze aufzuteilen, also Grundformen, die wiederum in gemischten Kombinationen vorkommen. Meessen[2] unterscheidet Individualgesetze, die er in Einzelfall-, Einzelpersonen- und Zeitgesetze aufteilt, und Vollziehungsgesetze. Welche Gesetze im einzelnen als Maßnahmegesetze zu bezeichnen sind, welches typische und welches untypische Maßnahmegesetze sind, blieb bisher unklar und streitig[3]. Diese Frage braucht auch hier nicht abschließend entschieden zu werden, denn Huber gibt eine hinreichend griffige Definition. Maßnahmegesetz ist die sich selbst vollziehende Entscheidung eines konkreten Einzelfalles in der Form des Gesetzes[4]. Damit ist das in seinem materiellen Charakter einen Einzelfall unmittelbar regelnde Gebietsänderungsgesetz zutreffend als Maßnahmegesetz zu bezeichnen[5].

Darüber hinaus weist Huber auf eine materielle Besonderheit des Maßnahmegesetzes hin, die er als "die Struktur der Substantialität des Maßnahmegesetzes" der "Struktur der Intentionalität" hinzufügt[6]. Über die Zweckhaftigkeit der Maßnahme, über den zu erreichenden Zweck sei nämlich vorab entschieden. Das Maßnahmegesetz stehe im Dienste eines übergeordneten Zwecks und sei staatliche Intervention im Rahmen eines Gesamtplans.

---

1) Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, GG Art. 20 Rdn. 106.

2) Meessen, DÖV 1970 S. 314 (316 ff).

3) Für die umfangreiche Literatur: Wehrhahn, Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL Heft 15, 1957 S. 35; Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S.218 ff; Zahn, Gesetz und Einzelakt, S. 134; Krawietz, Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes DÖV 1969 S.127.

4) Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz S. 119 und 120.

5) So etwa auch Stern-Püttner, Grundfragen, S. 21; VerfGH Rheinland-Pfalz in OVGE 11, 73 (91); Bracker, Kommunale Gebietsreform, DÖV 1970 S. 812 (814); Münzer, Diss. S.79.

6) Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, S. 121 f.

Deshalb sei die Definition des Maßnahmegesetzes um das Merkmal zu erweitern, daß es sich um eine p l a n m ä ß i g e [1] Entscheidung eines konkreten Einzelfalles handele. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Feststellung, daß das Gebietsänderungsgesetz kein Konditionalprogramm enthält, daß ihm die Tatbestands-Rechtsfolge Relation fehlt, es vielmehr durch die konkret verfügende Gebietsänderung bestimmte Zwecke und Gestaltungsziele verwirklicht. Hoppe hat es deshalb auch als Plangesetz, Modellgesetz und gleichzeitig Reihengesetz charakterisiert[2]. Inwieweit die gesetzgeberische Entscheidung bei den Gebietsänderungsgesetzen als planmäßige Entscheidung zu qualifizieren ist oder inwieweit sie Aktion sein kann, die Ziel und Zweck in sich trägt (Zweckgesetz), wirft die Frage nach dem Stellenwert der planerischen Intention des Gesetzgebers auf. Sie kann jedoch nicht die begriffliche Einordnung als Maßnahmegesetz berühren, sondern ihr wird später bei der Untersuchung der logischen Struktur des Maßnahmegesetzes und der Orientierung am Planungsrecht nachzugehen sein.

b Aspekt der Gewaltenteilung

Der Regelungsbereich des Gesetzgebers ergibt sich aus dem Begriff des Rechtssatzes. Die eingreifende Exekutive bedarf der Rückendeckung des Gesetzgebers in jedem Falle, auch bei konkret-individueller Regelung. Kennzeichen dieser Funktionenteilung ist die meist negative Definition der Verwaltung als des Bereichs, der weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. Während der Rechtssatzbegriff für eine Dimension staatlicher Aktivität im Rechtsstaat durchaus einen Aussagewert besitzt, kann er als Bestimmung des Bereichs der Gesetzgebung kaum klären, aber viel Verwirrung stiften.
Montesquieu, der 1729 England besuchte, hat seine Gedanken nicht nur auf die englische Verfassungswirklichkeit gestützt, sondern auch auf die Verfassungsgeschichte des Common Law sowie die

---

1) Hervorhebung im Original.
2) Hoppe, StGR 1971 S. 278 (280).

Postulate der damaligen parlamentarischen Minderheit zur Hemmung einer allmächtigen Parlamentsmehrheit. Ziel war das Idealbild menschlicher Freiheit durch ausgewogene Verteilung der staatlichen Machtbefugnisse, aber nicht deren erschöpfende Zuweisung an drei gesonderte Träger[1]. Der Balancegedanke, den Jellinek[2] als Kernpunkt der Lehre des "Esprit des Lois" ansieht, ergibt sich aus der "modération", die nicht nur eine organisatorische Sonderung ("distribution") der Funktionen, sondern ebensosehr die Verbindung ("fondation"), nicht bloß "séparation", sondern auch gegenseitige "participation" der Gewalten bedeutet. Es handelt sich nicht um eine Dreiteilung aufgrund wissenschaftlicher Kriterien, sondern die Zuteilung gegebener Staatsfunktionen nach politischen Gesichtspunkten. Ein dürftiger Ansatz zu einer materiellen Funktionenlehre ist vorhanden[3].
Es kann als "Erbsünde"[4] der spätkonstitutionellen Staatsrechtslehre bezeichnet werden, eine verfassungssystematische Frage wie die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive mit rein juristischen, allgemeinen Rechtsbegriffen[5], nämlich mit einem theoretisch-abstrakt bestimmten Rechtssatzbegriff beantworten zu wollen. Die Gleichsetzung von Gesetz und Rechtssatz kann nicht stimmen, solange damit zwei verschiedene Kategorien, nämlich Verfassungssystematik einerseits und Begriffslogik andererseits miteinander in Beziehung gesetzt werden.
Der Anspruch des Rechtssatzbegriffs, das objektive Recht umfassend zu definieren, geht an den mannigfaltigen Gewaltenvermengungen der Verfassungswirklichkeit vorbei. Es ist Allgemeingut geworden, daß das im Grundgesetz statuierte Prinzip der Gewalten-

---

1) Vgl. H. Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 185, 193 ff; Ernst, Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, S. 78 (84).

2) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 498 f Anm.4; vgl. auch Carl Schmitt, Die Diktatur, S. 103.

3) Vgl. Kägi, Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes, S. 54; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 604 f.

4) Vgl. Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, S. 115.

5) So Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Vorwort S. X.

teilung erst dann rechtliche Relevanz gewinnt, wenn eine Gewalt in den Kernbereich der anderen übergreift[1]. Dabei können an sich unbedeutende Übergriffe nur bei besonderer Massierung verfassungsrechtliche Bedenken auslösen[2].

Entsprechend der Grundidee der Gewaltenteilung, statt Machtzusammenballung eine Verteilung auf unabhängige Organe zu erreichen, muß auch im Bereich der staatsleitenden Funktionen das Ideal nicht die Trennung, sondern das Gleichgewicht der Gewalten sein. Eine strikte Gewaltenteilung ist schon wegen der engen Verflechtung zwischen Regierung, der Führungsspitze der Parteien und der Parlamentsmehrheit ein unerreichbares Postulat. Die Regierung wirkt durch ihre Stellungnahme im Parlament, ihre parlamentarische Arbeit durch die Parteien, Parteidisziplin, Fraktionsdisziplin, über personelle Verflechtung von Regierungschef bzw. Minister und Parteivorsitzendem bei der Willensbildung des Gesetzgebers mit. Andererseits ist eine ständige Einflußnahme des Parlaments auf einzelne Regierungsentscheidungen zu beobachten[3].

Je konkreter sich die Staatstätigkeit äußert, desto relevanter wird das Prinzip der Teilung der Gewalten. Gesetzesvollzug durch die Verwaltung bedeutet die Möglichkeit der Gesetzeskontrolle. Gerechte Entscheidungen im Einzelfall zu treffen, muß Anliegen der Verwaltung sein. Dies setzt einen Entscheidungsspielraum voraus, der sich nur durch Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung erreichen läßt. Verliert sich die Gesetzgebung in Vollziehungsakten, so muß Folge eine Überlastung des Parlaments, eine Pauschalierung der Entscheidungen sein, die die Einzelfallgerechtigkeit verdrängt und der Willkür zuneigt.

---

1) Vgl. BVerfGE 9, 268 (280).

2) Zum Verständnis des Gesetzesbegriffs und der Gewaltenteilung Leisner, Die quantitative Gewaltenteilung, DÖV 1969 S. 405; Achterberg, Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, DÖV 1973 S. 289.

3) Vgl. Kewenig, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, S. 33 ff; Ellwein-Görlitz, Parlament und Verwaltung, 1.Teil, Gesetzgebung und politische Kontrolle, S. 265; Meessen, DÖV 1970 S. 314 (318).

Als einziger Korrekturmaßstab bietet sich dann der nur in krassen Fällen einschlägige Gleichheitssatz des Art.3 GG. Dies kann nicht Anliegen der funktionalen Gewaltenteilung sein. Ein Grundsatz der Freiheit der Formenwahl des Gesetzgebers würde das Prinzip in Frage stellen[1].
Nicht zu befriedigen vermag deshalb die sybillinische Formulierung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen[2], wonach es dem gesetzgeberischen Ermessen unterliege, ob und inwieweit der Gesetzgeber in einzelnen Regelungen, die keinen Einbruch in das Kerngebiet der anderen Gewalt bedeuteten, von dem Prinzip der Gewaltenteilung abweiche.
Einzelfallgesetze bedürfen vielmehr als Funktionenverschränkung besonderer verfassungsrechtlicher Legitimation. Diese kann nur darin liegen, daß sie in den Bereich zwischen Regierung und Verwaltung anzusiedeln sind. Sie müssen ihrer sachlichen Bedeutung nach staatspolitische Lenkungsmaßnahmen sein.

Die Gesetze der kommunalen Neugliederung sind staatsleitende Akte des Gesetzgebers. Historisch spricht dafür, daß schon früher der - was Zahl und Umfang der Gesetze anbetrifft - wesentlich zurückhaltendere Gesetzgeber bei Änderungen von bedeutenderen Grenzen, nämlich der Kreisgrenzen[3], sich die Änderung vorbehielt. Seit jeher umfaßte, wie historisch dargelegt wurde, der Organisationsbereich des Landes die Planungs- und Entscheidungshoheit wie -freiheit über seine Gemeinden. Neugliederungsentscheidungen sind politische Grundentscheidungen eines Landes über den Zustand seiner wichtigsten Bauelemente, der Selbstverwaltungskörperschaften[4]. Dabei steht die Änderung von Verwaltungsgrenzen als staatlicher Organisationsakt dem Bereich der Regierung ohnehin näher als dem der

---

1) Vgl. Achterberg, Probleme der Funktionenlehre, S. 116 ff, 178 ff, 205 f; v. Mutius, Festschrift für H.J. Wolff, S. 167 (180).

2) OVGE 22, 316 (318).

3) Vgl. oben S. 18.

4) Vgl. Meyer, DÖV 1971 S. 801 (805 f); BayVerfGH in DVBl 1975 S. 28 (31).

Verwaltung[1].

Was das raumordnerische Element der kommunalen Neugliederung angeht, so besteht, wie Imboden ausführt, im deutschen wie schweizerischen und österreichischen Recht die nachweisbare Tendenz, in die ausführende Raumplanung die oberste rechtserzeugende Instanz immer dann einzuschalten, wenn eine Entscheidung zu treffen ist, die vermöge ihrer Breitenwirkung oder des beanspruchten Ermessensspielraums von besonderem Gewicht erscheint[2]. Dies hat den guten Sinn, den gewählten Repräsentanten des Volkes selbst hemmend oder vorantreibend, lenkend und - mit der höheren Würde des Gesetzesbeschlusses - sanktionierend an der Neuordnung entscheidende Teilhabe zu gewähren[3]. Entsprechend dem hohen politischen Rang hat der Gesetzgeber es als seine staatspolitische Aufgabe angesehen, bedeutsame Änderungen von Gemeindegrenzen zu regeln und nur unbedeutsame Grenzänderungen der Verwaltung zu überlassen. Allein daraus läßt sich das Maßnahmegesetz im funktionsteiligen Staatssystem rechtfertigen.

c Aspekt der Rechtsschutzverkürzung

Es läßt sich trefflich streiten, ob den Gemeinden die Gesetzesform der Neugliederung von Vorteil oder Nachteil ist. Der Ver-

---

1) Vgl. Friesenhahn, Festschrift für Imboden, S. 115 (125 ff); Münzer, Diss. S. 78 f. In eine falsche Richtung tendiert insoweit jedoch der Hinweis von Stern-Püttner, Grundfragen, S.21/22 auf die in Art. 87 Abs.3 GG für die Einrichtung von Bundesoberbehörden vorgeschriebene Gesetzesform. Selbstverwaltungsbehörden besitzen vor allem dem Staat gegenüber das Recht der Selbstverwaltung. Er kann mit ihnen nicht verfahren wie mit seiner eigenen Behördenorganisation.

2) Imboden, VVDStRL Heft 18, 1960 S. 113 (128).

3) Auch der Bad-Württ. StGH, NJW 1975 S. 1205 (1214) weist zur Rechtfertigung der Gesetzesform hin auf den "übergeordneten Willen" der "unmittelbar demokratisch legitimierten Volksvertretung". Dazu insbes. Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz, S. 15.

fassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen meint[1], die Gesetzesform der Zwangseingemeindung sei zur besonderen Sicherung des gemeindlichen Interesses der Setzung durch die Exekutive entzogen und der Legislative vorbehalten. Friesenhahn[2] weist auf den Schutz durch das formalisierte Gesetzgebungsverfahren mit seiner Publizität hin. - Die Richtigkeit dieser Auffassung ist äußerst fragwürdig. Wenn der Gesetzgeber, wie es in Nordrhein-Westfalen geschehen ist, weit über hundert Neugliederungsgesetze erläßt, die jeweils eine ungleich größere Zahl von Grenzänderungen beinhalten, muß die sorgfältige Prüfung des Einzelfalles durch den Gesetzgeber ein unerreichbares Postulat erscheinen. Der umfassende, detaillierte und dreistufige verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz, der bei formellen Verwaltungsakten zum Zuge käme, ist dem allgemeineren, einstufigen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz gewichen[3].
Zudem, das sei am Rande vermerkt, vermengt der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit obiger Ansicht historische Argumente mit der heutigen Verfassungsrechtslage. Zu Zeiten der Monarchie suchten bei Grenzänderungen die Gemeinden ihren Schutz vor der Allmacht der Krone in der Mitwirkung der Volksvertretung (damals = Gemeindeinteressenvertretung)[4]. In der parlamentarischen Regierungsform hat diese Garantie ihren Sinn verloren. Die Regierung wird von der Parlamentsmehrheit getragen. Die Volksvertretung befindet sich jetzt im Gegensatz zu den sie zwangsweise einverleibenden Gemeinden[5].

Die entscheidende Frage ist die Anwendung des Art. 19 Abs.4 GG auf Gesetze. Die Vorschrift gewährleistet demjenigen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt worden ist, die gerichtliche Überprüfung der Maßnahme in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach

---

1) VerfGH NW in OVGE 14, 377 (381).

2) Friesenhahn, Gedenkschrift für Imboden, S. 115 (120).

3) Vgl. Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 7 und 36 ff, die auf das sehr großzügige Verfahren des Gesetzgebers hinweisen sowie auf den eingeschränkten, nur zurückhaltenden und zögerlichen Rechtsschutz durch die Verfassungsgerichte.

4) So Stier-Somlo, AöR 56, 1929 S.1 (77 f).

5) Ders. spricht von "Parlamentsabsolutismus" S.90.

die Anwendung des Art. 19 Abs.4 GG auf Gesetze mit der Begründung verneint, Gesetzgebung sei nicht öffentliche Gewalt im Sinne dieser Vorschrift[1]. Das deutsche Verfassungsrecht gebiete auch nicht, die Form hoheitlicher Maßnahmen so zu wählen, daß der einzelne dagegen einen möglichst umfassenden Rechtsschutz habe[2].

Für den Bereich der Eigentumsordnung hat das Bundesverfassungsgericht im Deichgesetz-Urteil[3] anerkannt, daß das rechtsstaatliche System des Grundrechtsschutzes in Frage gestellt werde, wenn dem Betroffenen durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergehe, in seinem sachlichen Charakter aber einen Vollzugsakt darstelle, der Rechtsschutz entzogen werde. Zu erwägen ist, ob dem Gesetzgeber der Vorwurf eines Formenmißbrauchs gemacht werden kann[4]. Das ist dann der Fall, wenn Staatsakte dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs.4 GG durch die Wahl der Gesetzesform entzogen werden sollen. Doch garantiert dieses Grundrecht lediglich, daß die den einzelnen beeinträchtigenden hoheitlichen Maßnahmen in irgendeinem gerichtlichen Verfahren überprüft werden können[5]. Den Gemeinden wird durch die Verfassungsbeschwerde gegen Eingemeindungsgesetze eine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet. Weder der Rechtszug zu bestimmten Gerichten noch ein gerichtlicher Instanzenzug gehören zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Rechtsschutzes vor die Gerichte.

d Folgerungen aus der logischen Struktur des Maßnahmegesetzes

Bei der Klärung des Zusammenhangs zwischen den Maßnahmegesetzen der Neugliederung und den allgemeinen Gesetzen der Landesplanung ist ein Weg denkbar, der oben angedeutet wurde[6]. Die Besonderheit des Maßnahmegesetzes besteht darin, daß über den zu errei-

---

1) BVerfGE 24, 33 (49 ff); 24, 367 (401); 31, 364 (368).

2) BVerfGE 10, 89 (105) zur Gründung des Erftverbandes, der statt durch Maßnahmegesetz (a.a.O. S.107/108) ebenso auch im Verwaltungswege hätte gegründet werden können.

3) BVerfGE 24, 367 (402).

4) Vgl. BVerfGE 24, 367 (403).

5) So BVerfGE 31, 364 (368).

6) Vgl. oben S. 43.

chenden Zweck vorab entschieden ist. Das Gesetz kann als Vollzug eines gedanklich vorgelagerten Zwecks oder eines Aktionsplans bezeichnet werden. Das Maßnahmegesetz wird definiert als die sich selbst vollziehende p l a n m ä ß i g e Entscheidung eines Einzelfalles in der Form des Gesetzes[1]. Sieht man die Gebietsreform als geplante Selbstverwaltung bei Ablösung der historischen Selbstverwaltung[2] und erkennt man die Planung als mehrstufigen Vorgang[3], so könnte man auf diesem Weg zu dem Postulat kommen, das Neugliederungs-Maßnahmegesetz müßte aufgrund seiner Struktur plankonform sein. Zu prüfen ist dieser verfassungsdogmatische Ansatz.

aa Ansicht des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz

In Anlehnung an Forsthoffs Ausführungen zum Maßnahmegesetz[4] untersucht der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz[5] ein Gesetz der kommunalen Neugliederung. Er meint, die Struktur des Maßnahmegesetzes führe zu einer Bindung des gesetzgeberischen Ermessens. Da das Maßnahmegesetz von dem ihm vorgegebenen konkreten Ziel aus eine bestimmte Maßnahme festlege, stehe die Relation von Ziel und Mittel in einem logisch überschaubaren Verhältnis. Deshalb eröffne sich beim Maßnahmegesetz auch die Möglichkeit nachzuprüfen, ob das Mittel zur Erreichung des vorgegebenen Zieles eingesetzt worden sei oder - anders gewendet - ob das Maßnahmegesetz von systemgerechten Erwägungen getragen werde oder ob systemfremde Ziele lediglich mit den Mitteln des Maßnahmegesetzes durchgesetzt werden

---

1) Vgl. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, S. 121.

2) Vgl. dazu Hoppe, DVBl 1971 S. 473 (474).

3) Wagener, AfK 1970 S. 47 (51) hat ein 12-Phasen Planmodell entwickelt; Hoppe, DVBl 1971 S. 473 (474) sieht in der Gebietsreform einen dreistufigen Planungsvorgang; auch Ossenbühl, Gutachten, S.36 spricht sich für eine dreiphasige Struktur des Planungsprozesses aus.

4) Forsthoff, Über Maßnahmegesetze, Gedächtnisschrift für Jellinek, S.221 (233).

5) VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil v. 17.4.1969, AS 11, S.73 (96 f) = DÖV 1969 S.560 (566 f).

sollten. Es komme also darauf an, ob der Gesetzgeber das Gebot der "Systemtreue" gewahrt habe. Der Verfassungsgerichtshof habe mithin zu prüfen, ob der Gesetzgeber bei den Gebietsänderungen die Lösungsmodelle, die er zur Grundlage seines Handelns gemacht habe, im wesentlichen systemgerecht verwirklicht habe oder ob sie nicht mehr von diesen Leitideen gedeckt würden. Im Anschluß führt der Verfassungsgerichtshof die Zielplanungen aus, an die der Gesetzgeber angeknüpft habe. Er prüft an diesen Zielen ausführlich die konkrete Eingliederung der Gemeinde Finthen in die Stadt Mainz. Schließlich bescheinigt er dem Gesetzgeber, er habe das gesteckte Ziel systemgerecht zu verwirklichen versucht; systemfremde Erwägungen seien nicht ersichtlich.

bb Stellungnahme

Aus der spezifischen Struktur des Maßnahmegesetzes, das nach Forsthoff in einem logisch überschaubaren Verhältnis von Ziel und Mittel steht, leitet der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz das Postulat ab, das innere Verhältnis müsse vorhanden sein; das gesetzgeberische Ermessen sei an die Systemgerechtigkeit gebunden. Er erhebt die Strukturanalyse zum Rechtmäßigkeitskriterium. Diese Ableitung erscheint unhaltbar[1].

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bezieht sich neben Forsthoff auf eine Textstelle bei Stern-Püttner[2]. Der Verweis ist zumindest mißverständlich, denn diese leiten das Gebot der Systemtreue aus der im traditionellen Kommunalrecht von den Selbstverwaltungskörperschaften geforderten Eigenverantwortlichkeit her, die der "Organisationswillkür" des Gesetzgebers Grenzen setze. Der Gesetzgeber, der sich für ein Modell entschieden habe, könne diese Entscheidung nicht ohne Verletzung kommunaler Eigenverantwortung durch andere Lösungen

---

1) Vgl. zur Kritik der Prüfung auf Systemgerechtigkeit mit der Begründung, es handle sich um ein Maßnahmegesetz: Salzwedel, DÖV 1969 S. 546 (547); Meessen, DÖV 1970 S.314 (316).

2) Stern-Püttner, Grundfragen, S.25 f.

illusorisch machen; darin liege ein unzulässiges "venire contra factum proprium". Gleichzeitig erkennen Stern-Püttner aber wohl an, daß systemwidrige Vorschriften als solche nicht verfassungswidrig sein müssen, es sei denn, sie verstoßen gegen Art.3 GG. Sie führen aus, "die Gerichte können nicht nachprüfen, ob eine getroffene Regelung in sich systemgerecht und widerspruchsfrei ist. Verfassungsrechtliche Regeln, die einen sinnvollen Aufbau der Verwaltung fordern, sind Programmsatz geblieben"[1].

Bedenklich ist weiterhin die Methode des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz[2], die Leitideen des Systems den Motiven des Gesetzgebers zu entnehmen, wie sie sich aus den Gesetzesmaterialien ergeben, und zu Rechtsnormen umzustilisieren. Dabei stellt der Verfassungsgerichtshof die unterschiedlichen raumordnerischen Vorstellungen wie Pläne, Programme, Modelle und Richtpunkte nebeneinander ohne erkennbare Differenzierung danach, ob es sich um Bundesrecht, Landesrecht, untergesetzliche Reformprogramme oder Motive aus dem Zusammenhang der Gesetzesmaterialien handelt.

Der Verfassungsgerichtshof, der sich an der Überprüfung des Reformgesetzes am Gleichheitssatz aus prozessualen Gründen gehindert sah[3], hätte versuchen müssen, auch den Grundsatz der Systemgerechtigkeit der Selbstverwaltungsgarantie zu entnehmen. Schließlich können nicht nur Maßnahmegesetze, sondern jedes Gesetz auf seine Systemgerechtigkeit überprüft werden, sofern nur dieses Prinzip zum materiellrechtlichen Inhalt derjenigen Verfassungsnorm gehört, die als Überprüfungsmaßstab dient.

Die Besonderheit der inneren Struktur des Maßnahmegesetzes besteht vor allem darin, daß es sachnäher als eine abstrakt-generelle Regelung ist, weil es einen Einzelfall unmittelbar regelt. Daher erlaubt es notwendigerweise eine weiter ins

---

1) Stern-Püttner, Grundfragen, S.26.

2) Kritisch auch Hoppe, DVBl 1971 S.473 (476); Bethge, DÖV 1972 S.336 (340).

3) VerfGH Rhl-Pfalz, AS 11, 73 (76).

Detail gehende Überprüfung. Die Vermutung, es liege Willkür vor, wächst vielleicht mit der zunehmenden Konkretheit der Regelung und ist beim Einzelfallgesetz am größten[1]. Das Merkmal, daß es vom Ziel und Zweck zum Mittel gelangt, muß als Synonym für sachgerechte Erwägungen angesehen werden. Das ist in der Verfassungswirklichkeit nichts anderes als die Schranke des Willkürverbots oder des Gleichheitssatzes.

Damit ergibt sich ein "negativer" Befund. Der dogmatische Ansatz, die Verbindungslinie von Landesplanung und Raumordnung über das Maßnahmegesetz zu den Gebietsänderungsgesetzen zu suchen, ist nicht erfolgreich. - Die Systemgerechtigkeit soll jedoch als brauchbarer Maßstab verfassungsgerichtlicher Prüfung nicht in Frage gestellt werden und ist grundsätzlich zu begrüßen[2]. Ihr Rang kann sich ergeben aus dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot, dem Rechtsstaatsprinzip, dem Grundsatz der Erforderlichkeit, aus dem Verbot des venire contra factum proprium oder unter dem Blickwinkel der Erfordernisse des öffentlichen Wohls[3]. Diesen Maßstäben ist hier nicht im einzelnen nachzugehen. - Allein aus der Struktur des Maßnahmegesetzes ist ein Grundsatz der Systemgerechtigkeit nicht abzuleiten.

---

1) So Zeidler, Maßnahmegesetz und klassisches Gesetz, S.169; vgl. auch Bethge, Die Verwaltung 1973 S.403 (432).

2) Vgl. Hoppe, StGR 1971 S.278 (282 f).

3) Dazu der Bad Württ VerfGH NJW 1975 S.1205 (1212 f) und in ESVGH 23, 1 (5); Hoppe, DVBl 1971 S.473 (476 f); StGR 1973 S.228 (233 f); Hoppe-Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.114 ff.

Teil 3

Orientierung der Neugliederungsgesetze am allgemeinen Landesplanungsrecht

In der Literatur findet sich der Hinweis, im Planungsrecht sei die Dogmatik gegenüber der Praxis im Rückstand. Dies werde exemplarisch deutlich an der Raumplanung, die mit ihrem Nebeneinander von Bundes- und Landesgesetzen mit übereinstimmenden, sich ergänzenden oder widersprüchlichen Inhalten in plastischer Form die Notwendigkeit juristischer Klarlegung verdeutliche[1]. Die Erkenntnis[2], daß andererseits beim Erlaß von Planungsgesetzen spätere Gesetze notwendigerweise mit diesen übereinstimmen müssen, wenn nicht die für die Planung notwendige und charakteristische Einheit aufgegeben werden soll, haben zum Vorschlag einer Grundgesetzänderung geführt[3]. Die Raumplanung müsse neu geordnet und im Rahmen einer Verfassungsreform zur umfassenden Entwicklungsplanung umgestaltet werden; ein Planungsgrundsätzegesetz sei zu erlassen[4].
All dies mag richtig und nützlich sein. Es hilft jedoch nicht darüber hinweg, daß man wohl noch absehbare Zeit mit der Schwierigkeit der Einordnung allgemeiner und spezieller planerischer Vorgänge in die gegenwärtige Verfassungsrechtslage leben muß. Diese soll mit ihren Vor- und Nachteilen Basis der Betrachtung sein. Zielrichtung der Untersuchung sind die verfassungsrechtlichen Bindungswirkungen, denn sollen Raumordnung und Landesplanung nicht in der Phase der Planungstätigkeit stehen bleiben, so bedarf es der Beachtung ihrer allgemeinen Aussagen bei der Regelung des Einzelfalles, das heißt der rechtlichen Verbindlichkeit und nötigenfalls Durchsetzbarkeit.

---

1) Vgl. Schramm, DVBl 1974 S.647 (648).

2) Vgl. Cassesse in Josef H. Kaiser, Planung II, S.209 (222).

3) Vgl. die Vorschläge der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT Drucks VI 3829 S.45-47.

4) So Wagener, DÖV 1975 S.365 (372).

I Das allgemeine Landesplanungsrecht unter dem Grundgesetz

1. Verfassungsrechtliche Einordnung

Ein grundlegender,primärer Teilbereich staatlicher Aufgaben besteht in der Gesetzgebung, deren Zuständigkeitsverteilung auf Bund und Länder das Grundgesetz in Art.70 ff regelt. Art.70 GG stellt eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Bundesländer vor. In der Praxis der Gesetzgebung liegt nach der Aufzählung der Materien der Art.72-55 GG allerdings das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund, das Schwergewicht des Gesetzesvollzugs bei den Ländern.Für den Bereich der "Raumordnung" spricht Art.75 Nr.4 GG dem Bund die Zuständigkeit zu, Rahmenvorschriften zu erlassen. Dabei hat der Bund die einschränkenden Voraussetzungen des Art.72 Abs.2 GG zu beachten. Entweder darf die Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden können oder die Regelung der Angelegenheit durch ein Landesgesetz könnte die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit muß eine bundesgesetzliche Regelung erfordern.
Die aus der Rahmenkompetenz des Bundes für die "Raumordnung" sich stellende Frage nach der Regelungszuständigkeit auf dem Gebiet der Bundes- und Landesraumordnung (Bundes- und Landesplanung) hat das Bundesverfassungsgericht in einem Rechtsgutachten aus dem Jahre 1954[1)] zum Erlaß eines Bundesbaugesetzes behandelt.
Das Gericht hat die im Gutachten-Antrag genannten Bereiche, die als Gegenstand eines Bundesbaugesetzes in Frage standen, jeweils gesondert behandelt[2)]. Dazu gehörte das Recht der städtebaulichen Planung. Das Verfassungsgericht hat darunter zunächst das Recht der überörtlichen Planung vom Bodenrecht abgegrenzt, das der Bund nach Art.74 Nr.18 GG konkurrierend vollständig regeln kann. Zum Bodenrecht gehörten nur Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand

---

1) BVerfGE 3, 407.

2) a.a.O. S.423.

rechtlicher Ordnung hätten, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regelten[1].

Das Verfassungsgericht ist sodann auf die überörtliche Planung eingegangen, die nicht zum Bodenrecht gehöre, sondern zur Raumordnung im Sinne des Art.75 Nr.4 GG. Diese ist, so führt das Gericht aus[2], "zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt".

Nach diesen Begriffsklärungen hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungskompetenz behandelt. Daraus, daß Raumordnung nicht an den Grenzen der Länder halt machen könne, daß Raumordnung eine notwendige Aufgabe des modernen Staates sei, und zwar auch für den größten zu ordnenden und zu gestaltenden Raum, das gesamte Staatsgebiet, hat es geschlossen[3]:

> "Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.
> Es ergibt sich also, daß der Bund regeln könnte:
> - kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig,
> - kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen,
> - kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig.
> Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend vom Bundesgesetzgeber geregelt werden."

Des weiteren hat das Bundesverfassungsgericht an einer etwas versteckten Stelle, die häufig übersehen wird, erläuternd ausgeführt[4]:

---

1) a.a.O. S.424.
2) a.a.O. S.425.
3) a.a.O. S.427 f.
4) BVerfGE 15, 1 (16).

"Die Bundesregierung beruft sich ... zu Unrecht auf das Gutachten vom 16.6.1954 (BVerfGE 3, 407 (427)), nach dem der Bund neben der Rahmenkompetenz zur Raumordnung (= Landesplanung) iSv Art.75 Nr.4 GG eine ausschließliche Vollkompetenz zur Raumplanung für den Gesamtstaat hat. Hier liegt keine Überschneidung vor. Raumordnung iSd Art.75 Nr.4 GG ist nur die Planung im Bereich eines Landes; die Vollkompetenz dagegen betrifft die Raumplanung in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen."

a Die Bundesraumordnung

Nach diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts könnte der Bund die Bundes-"Raumplanung" vollständig regeln. Inwieweit dem Bund nach der Natur der Sache eine ausschließliche und Vollkompetenz für die gesamte, alle Sachbereiche berührende Raumordnung im Gesamtstaat zukommt, ist nicht zweifelsfrei[1]. Zinkahn-Bielenberg sprechen von einer über die Kompetenzen nach Art.73-75 GG hinausgehenden ausschließlichen Kompetenz für Entwicklungen, die das Bundesgebiet betreffen und von den Ländern nicht gesteuert werden können. Diese Kompetenz müsse notwendigerweise eine materielle sein[2].- Die Verwaltungszuständigkeit auf diesem Gebiet ist ebenso offen wie die Frage, ob und in welchem Verfahren der Bund derartige Programme und Pläne aufstellen könnte. Zwischen Bund und Ländern besteht nur beschränkt Einigkeit, wie in gegenseitiger Koordination eine für den Gesamtstaat notwendige gesamträumliche Entwicklungsvorstellung für das Bundesgebiet zu schaffen ist[3].
Am 30.4.1975 hat die Bundesregierung ein Bundesraumordnungsprogramm vorgelegt[4]. Es soll ein Orientierungsrahmen

---

1) Zustimmend Zinkahn-Bielenberg, BROG, Einleitung Rdn.10; mit Bedenken Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art.75 Rdn.39; strikt ablehnend Gerhard Meyer, Diss. D.53-55.

2) Zinkahn-Bielenberg, BROG, Einleitung Rdn.10.

3) Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung in BT Drucks V, 4002 S. 8 und 10.

4) BT Drucks VII, 3584: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes.

sein[1], eine langfristige Strategie[2], eine Kooperationsgrundlage zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander[3], es soll die Bereitschaft zu koordiniertem Mitteleinsatz stärken[4], es bietet eine Chance[5].
Der über das Planerisch-Informative hinausgehende rechtliche Wert des Programms wird geprägt von der Mitteilung, daß das Programm keine unmittelbare Bindungswirkung enthalte. Bund und Länder würden darauf hinwirken, die raumwirksamen Planungen und Maßnahmen in eigener Verantwortung an die Programmaussagen anzupassen[6]. Es lasse keine Eingriffe in die Fachplanung der Bundesressorts, der Landes- und Regionalplanung zu, baue vielmehr auf diesen auf[7].
Die naheliegende Vermutung, der Bund mache sich in materieller Hinsicht nur Gedanken über die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebiets, über die Verteilung von Bundesmitteln, den Ausbau der Bundesstraßen, die Agrarstruktur, die Wirtschaftspolitik oder die Wohnungsbauförderung geht allerdings fehl. In der Darlegung planerischer Vorstellungen geht die Bundesregierung unmittelbar auf die kommunale Ebene. Sie sieht in der kommunalen Gliederung und damit der Gebietsreform auch ein Bundes-Raumordnungsproblem. Diese wenig beachtete Tendenz bedarf einiger Ausführungen.

In den Materialien zum Bericht der Lage der Nation des Jahres 1974[8] warnt die Bundesregierung davor, daß ein Raum die Nachteile seiner zunehmenden Verdichtung auf andere Räume abwälzen könne, selbst aber in den Genuß der Agglomerationsvorteile gelange und so die Verdichtung schneller und weiter wachse, als dies gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich wünschenswert sei. Sie führt aus, die Versorgung der Bevölkerung mit

---

1) a.a.O. S.3 r.Sp.
2) a.a.O. S.4 r.Sp.
3) a.a.O. S.42.
4) a.a.O. S.4 l.Sp.
5) a.a.O. S.43 r.Sp.
6) a.a.O. S.4 und 42.
7) Vgl. Wagener in Bericht von Klose,Einl.Referat,DÖV 1973 S.42 f.
8) BT Drucks VII, 2423 unter Kap.III 3 S.373.

öffentlichen Leistungen solle in Teilräumen annähernd gleichwertig, im Bildungs- und Gesundheitswesen sogar möglichst einheitlich sein. Erstrebenswerte Lebensbedingungen erforderten eine bedürfnisgerechte Zuordnung von Wohnungs-,Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsstätten, sowie die Erhaltung einer natürlichen Umwelt[1].

Die Bundesregierung meint, die Entwicklung rückständiger Gebiete müsse konkrete Wachstums- und Versorgungsziele verwirklichen. Neue Dauerarbeitsplätze könnten nur in räumlichen Schwerpunkten geschaffen werden, die bestimmte Voraussetzungen aufweisen müßten, wie Bevölkerungsgröße über 20.000, technische und soziokulturelle Infrastruktur, Einbindung in ein Verkehrssystem, gewerblich-industrielle Basis[2]. Alle Wachstumspole seien zugleich zentrale Orte. Das Netz der zentralen Orte müsse wesentlich dichter sein als das der spontan entstandenen oder durch öffentliche Förderung entwickelten Wachstumspole. Zur Schaffung einer gleichwertigen räumlichen Versorgungssituation der Bevölkerung biete sich ein Stufungssystem zentraler Orte, bei dem jeder Stufe bestimmte Funktionen und die dafür vorgesehenen Einrichtungen zugewiesen werden. Auf der mittleren Ebene, das heißt zwischen der Ebene der überregionalen Zentren und der Ebene der Grundzentren, seien die Funktionen des gehobenen Bedarfs angesiedelt (z.B. Krankenhäuser, Realschulen, Gymnasien), die eine hohe Mindestkapazität verlangten. Wo ein Mittelzentrum die Voraussetzung für das Erreichen der gewünschten Mindestkapazität nicht besitze, empfehle es sich, Funktionsteilungen zwischen Mittelzentrum und einer Region vorzusehen.

Einen Ansatzpunkt für die bessere Koordinierung all dieser Punkte biete das Bundesraumordnungsprogramm[3].

Über die Art und das Maß der Koordinierung, das heißt letzlich die Effektivität des Programms, äußert sich die Regierung selbst zurückhaltend. Das Bundesraumordnungsprogramm

---

1) a.a.O. S.373.

2) a.a.O. S.386.

3) a.a.O. S.387.

werde in seiner ersten Stufe manche Fragen nicht befriedigend lösen können. Die Ziele der "unvollkommenen ersten Fassung" des Programms könnten zunächst noch nicht das Ergebnis einer systematischen Zielplanung sein. Neben der "Abstimmungsfunktion" auf Bundesebene und in den Ländern werde das Programm die "Problemlage der einzelnen Räume sichtbar machen".
Abzusehen ist nach all dem, daß der Bund mit seinen raumordnerischen Vorstellungen auf die kommunale Ordnung oder Neuordnung unmittelbar und nachhaltig Einfluß nehmen will. Da schon zwischen den Ländern nicht unerhebliche Unterschiede in der Verfolgung und Beachtung der Ordnungs- und Entwicklungsziele bestehen, wie die Bundesregierung selbst ausführt[1], würde ein zusätzliches Tätigwerden des Bundes nicht ohne Auswirkungen bleiben. Eine nochmalige Gebietsreform zeichnet sich am Horizont ab. Dies setzt allerdings voraus, daß die Länder sich durch das Raumordnungsprogramm in die Pflicht genommen sehen. Vor allem dem bisherigen Widerstand der Länder dürfte es zuzuschreiben sein, daß der rechtliche Standort dieses neuen Raumordnungsinstruments noch ungeklärt ist[2].

b Die Landesraumordnung

Mit dem Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965[3] hat der Bund die Vollkompetenz zur Bundesplanung weder formal noch inhaltlich bestimmt, noch ausgeschöpft. Er hat sich auf die Rahmenkompetenz zur Raumordnung der Länder (= Landesplanung) iSv Art.75 Nr.4 GG gestützt. Durch die Wahl der Form des Bundesgesetzes wurde der verfassungsrechtliche Vorrang dieses Gesetzes vor dem Landesrecht zum Ausdruck gebracht[4],

---

1) a.a.O. S. 374.
2) Vgl. dazu Stich, DVBl 1973 S.589 (599).
3) BGBl I S.306.
4) Vgl. hierzu unten: 4. b. S.108 ff. (110).

also vor dem Landesplanungsgesetz und vor dem Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen.

2. Das Raumordnungsgesetz des Bundes

Das Raumordnungsgesetz des Bundes ist das Grundgesetz für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik. Es enthält keine konkreten Einzelmaßnahmen, sondern formuliert die "Aufgaben und Ziele der Raumordnung" (§ 1) ganz allgemein. Daneben enthält es eine Anzahl von "Grundsätzen der Raumordnung" (§ 2 Abs.1 Ziff.1-9), die als Planungsgrundsätze im Landesbereich rechtliche Relevanz gewinnen können[1].

Dazu gehört, um ein Beispiel zu nennen, der Grundsatz der Ziff.6, der das Gebot enthält, ungesunden Verdichtungen von Wohn- und Arbeitsstätten entgegenzutreten; - ein Grundsatz, der in den Ballungsgebieten Nordrhein-Westfalens denjenigen Eingemeindungen eine Grenze setzen könnte, die derartige ungesunde Verdichtungen heraufbeschwören. Er ist jedenfalls das Gegenteil des bei der Neuordnung des Ruhrgebiets zum Ausdruck gekommenen Prinzips, die Gemeinden, die zu einem großstädtischen Verflechtungsbereich gehörten, sollten immer mit der Kernstadt vereinigt werden[2]. Auch die Kernstadt betreibt eine ausschließlich auf lokale Bedürfnisse ausgerichtete Wirtschaftspolitik und fördert damit keineswegs immer die Belange des größeren Gemeinwesens[3] im Sinne einer gesunden Verteilung von Wohn- und Arbeitsstätten.

Die im Bundesraumordnungsgesetz aufgestellten materiellen Regeln (§ 2 Abs.1) werden auf die Rahmenkompetenz des Bundes gestützt; dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Es

---

1) Vgl. zur materiellen Ausfüllung dieser Grundsätze und deren Anwendung auf die kommunale Neugliederung bei Schulz-Gadow, Diss. S.28-62; auch etwa Stern-Püttner, Grundfragen, S.40.

2) Vgl. die Kritik Hoppes an den verfehlten Grundsätzen im Ruhrgebietsvorschlag, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, S.63 (71 ff).

3) Diese Erkenntnis für die Kommunen findet sich in den Materialien zum Bericht der Lage der Nation, BT Drucks VII 2423 S.387.

handelt sich um weitgefaßte allgemeine Grundsätze, wie sie nach der herrschenden Meinung[1], vor allem aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[2] als Rahmenregelungen zulässig sind. Sie bieten den Ländern noch ausreichenden Spielraum zu eigener Gesetzgebungstätigkeit in Ausfüllung des Rahmens. Dazu gehört, daß § 2 Abs.3 BROG es den Ländern überläßt, weitere mit den bundesrechtlichen nicht kollidierende Grundsätze der Raumordnung aufzustellen.

3. Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen

Unter dem Grundgesetz erließ Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland am 11.3.1950 ein Landesplanungsgesetz[3]. Danach lag die Landesplanung in der Hand der Selbstverwaltungskörperschaften, wobei dem Staat gewisse Mitwirkungs- und Aufsichtsrechte zukamen. Naheliegenderweise knüpfte Nordrhein-Westfalen an die geschichtliche Entwicklung der von der Selbstverwaltung getragenen landesplanerischen Zusammenschlüsse der zwanziger Jahre an, die von diesem Land ausgegangen waren[4].

Eine wesentlich stärkere Einflußnahme des Staates im Sinne einer Partnerschaft zwischen Staat und Selbstverwaltung brachte das zweite Landesplanungsgesetz von 1962[5]. Grundlage der Organisation für die gesamte Landesplanung wurde, daß Landesplanung eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung sein sollte (§ 1 Abs.3 LPlG). Dementsprechend sind die Zuständigkeiten zur Erfüllung der landesplanerischen Aufgaben verteilt zwischen Landesbehörden und Landesplanungsgemeinschaften[6].

---

1) Vgl. z.B. jeweils m.w.N.: W.Weber, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, S.13 ff; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art.75 GG Rdn.8, 10 f, 13 ff; Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.73; kritisch K.Müller, DÖV 1964 S.332 ff.

2) BVerfGE 4, 115 (128 f, 130); 7, 29 (41 f).

3) GVBl NW S.41.

4) Vgl. Hohberg, Landesplanung, S.6 f.

5) V. 7.5.1962 GVBl NW S.229.

6) Dazu auch Köhnen, Diss. S.43 f.

Nach Erlaß des Raumordnungsgesetzes des Bundes wurde das Landesplanungsgesetz im Jahre 1972 und im Jahre 1975[1] novelliert. Die Novellen enthalten ebensowenig wie die vorausgehenden beiden Fassungen materielle Raumordnungsgrundsätze. Sie bringen terminologische Angleichungen an das Bundesraumordnungsgesetz. Sie unterscheiden zwischen den Grundsätzen der Raumordnung, die die materiellen Raumordnungsprinzipien darstellen sollen (vgl. § 2 Abs.3 BROG) und den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, deren Aufstellung § 5 BROG den Ländern überlassen hat. Ein wesentlicher Punkt der Novellierung 1972 des Landesplanungsgesetzes war aber etwas anderes. Das Landesplanungsgesetz 1962 hatte vorgesehen, daß die Ziele der Landesplanung
- im Landesentwicklungsprogramm,
- in Landesentwicklungsplänen und
- in Raumordnungsplänen dargestellt werden (§ 11). Ihre Aufstellung lag in den Händen der Landesplanungsbehörde, also einer Verwaltungsbehörde. Sowohl an der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms wie an der Aufstellung der Landesentwicklungspläne wollte nun das Parlament beteiligt sein. Es hatte bereits am 18.3.1970 auf Anregung des Ausschusses für Landesplanung einmütig die Entschließung verabschiedet, in der es hieß[2], angesichts der sachlichen und politischen Bedeutung, die der Landesplanung für die gesamte Landesentwicklung zukomme, sei der Landtag der Ansicht, daß die im Landesentwicklungsprogramm festzulegenden Grundsätze durch den Landtag selbst in Form eines Gesetzes zu bestimmen seien und daß in das Verfahren zur Aufstellung der Landesentwicklungspläne der Landtag oder der Ausschuß für Landesplanung des Landtags rechtzeitig einzuschalten sei. Dementsprechend zielte der Gesetzentwurf im Kern darauf ab,durch eine Änderung der bisherigen §§ 12 und 13 LPlG eine ausschließ-

---

1) Novellierung v. 1.8.1972 GVBl NW S.244;
Novellierung v. 3.6.1975 GVBl NW S.450 (ab 1.1.1976 geltende Fassung).

2) Vgl. LT NW Drucks VI 1808.

liche Befugnis des Parlaments zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und eine Beteiligung bei der Aufstellung der Landesentwicklungspläne zu erreichen[1].
Nach § 12 LPlG 1975 wird das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen (= § 10 LPlG 1972). Die Landesentwicklungspläne hat nach § 13 Abs.2 LPlG die Landesplanungsbehörde im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Parlaments aufzustellen.
Hinsichtlich der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms ist somit festzuhalten, daß der Gesetzgeber eine vorher der Verwaltung zustehende Materie vollständig an sich gezogen hat. Er hat die grundsätzliche, richtungweisende Bedeutung der Landesplanung erkannt. Deshalb soll sie nicht nur Aufgabe der Exekutive, sondern auch seine Aufgabe sein. Planerisch-verfassungsrechtliche Konsequenzen hat er nicht bedacht.

Mit Erlaß des Landesentwicklungsprogramms vom 19.3.1974[2] hat der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen erstmals materielle landesplanerische Grundsätze und Ziele verkündet und ihnen die höhere Würde des Gesetzes verliehen.
Zur Aufstellung der "Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung" hat der Bund im Bundesraumordnungsgesetz (§ 2 Abs.3) den Ländern das Recht eingeräumt, soweit sie den vom Bund aufgestellten Grundsätzen nicht widersprechen. Zu den Raumordnungsgrundsätzen des Landes Nordrhein-Westfalen (§§ 1-18 LEPrG) gehört beispielsweise, daß bei der Abgrenzung kommunaler Verwaltungseinheiten die zentralörtlichen, wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Verflechtungen zu berücksichtigen sind (§ 5), - Grundsätze, die in der kommunalen Neugliederung sehr wohl von Bedeutung sein können, ja gerade darauf zugeschnitten sein dürften.
Neben den Grundsätzen verkündete der Landesgesetzgeber "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für

---

1) Vgl. die amtliche Begründung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des LPlG, LT NW Drucks VII 1166 S.15.

2) GVBl NW S.95.

die räumliche Struktur des Landes" (§§ 19-23). Sie geben eingehende Regeln zur Förderung und Entwicklung der siedlungsräumlichen Grundstruktur, verkünden das System zentralörtlicher Gliederung, das der Entwicklung der Siedlungsstruktur zugrunde zu legen sei und ordnen die Ausrichtung des Landes in Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen an.
Damit ergibt sich die eigenartige Lage, daß der Gesetzgeber Grundregeln erarbeitet und verkündet hat, deren Zielrichtung die räumliche Struktur und damit die kommunale Gliederung unmittelbar umfaßt, - ein Sachgebiet, das er selbst qua Maßnahmegesetz zu regeln hat. Die Bindungswirkung dieser Grundsätze und Ziele der Landesplanung und Raumordnung wird zu erörtern sein nach der Untersuchung der Bedeutung, die Gesetzgeber, Rechtsprechung und Literatur der Landesplanung in der Gebietsreform bisher beigemessen haben.

Die Belange der Raumordnung lassen sich zusammengefaßt gliedern in:

(a) Grundsätze der Raumordnung, und zwar
  (aa) solche des Bundes (§ 2 Abs.1 BROG) und
  (bb) solche des Landes (§§ 2 Abs.3 BROG, 1-18 LEPrG), sowie
(b) Ziele der Raumordnung und Landesplanung des Landes (§§ 5 Abs.2 BROG, 19 ff LEPrG).

II Der Aspekt der Landesplanung in den Gesetzen der kommunalen Gebietsänderung

1. Ansichten des Landesgesetzgebers Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat im Bereich der kommunalen Grenzänderungen selbst im Randgebiet der großen Städte in den Jahren nach 1945 in einem Ruhezustand gelebt. Das war kein Zufall, sondern Absicht des Parlaments. Es hatte im Beschluß vom 7.6.1948 erklärt, alle Grenzänderungsfragen zurückzustellen, bis in den gemeindlichen Verfassungsgesetzen, vor allem in der Gemeindeordnung die allgemeinen

Grundsätze über Voraussetzungen und Verfahren festgelegt seien[1].

In der Berücksichtigung des Aspekts der Landesplanung durch den Gesetzgeber lassen sich im folgenden drei Entwicklungsphasen beobachten.

1. Phase

Erstmals am 15.3.1955 erließ der Gesetzgeber zwei Gebietsänderungsgesetze. Leverkusen aus dem Rhein-Wupper Kreis wurde zur kreisfreien Stadt erklärt. Das andere Gesetz vereinigte Rhede und Altrhede, zwei kleinere Gemeinden im Kreise Borken, von denen die leistungsschwächere die wirtschaftlich stärkere halbkreisförmig einschloß und beengte. Im bedeutsameren Fall der Stadt Leverkusen machte sich der Gesetzgeber eingehende und für diese erste Phase kennzeichnende Gedanken zur Gliederung des Landes in Selbstverwaltungskörperschaften. Der Abgeordnete Dr. Lauscher[2] äußerte sich kritisch zu der großen Eingemeindungsaktion von 1929. Große Zusammenballungen seien in Nordrhein-Westfalen nicht wünschenswert, "schon aus g e s a m t p l a n e r i s c h e n[3] Gründen heraus", aber auch aus dem Grunde, daß sich in den großen Gemeinden keine echte Selbstverwaltung entwickeln könne; in den Großstädten herrsche in erster Linie die Bürokratie. Nicht die Finanzkraft sei hier maßgebend, sondern die Lage des Kreises, wie sie organisch gewachsen sei und eine Ausgleichsfunktion besitze.

Zu den nach der Gemeindeordnung zu prüfenden Gründen des öffentlichen Wohls wurde bemerkt[4], hierfür gebe es keine festen Grundsätze und es müsse eine Einzelfallprüfung erfolgen. Ein Merkmal könne die Größe der Stadt, die gebietliche Lage oder die Steuerkraft sein, brauche es aber nicht

---

1) Vgl. Dr. Meyers, Innenminister, LT NW Steno Ber III S.131 B,C; Abg. Smektala (SPD) LT NW Steno Ber III S.177 C,D.

2) LT NW Steno Ber III S.176 A,B.

3) Heraushebung des Verfassers.

4) Vgl. Abg. Dr. Lauscher (CDU) LT NW Steno Ber III S.272 D.

zu sein. Wenn die Ausgleichsfunktion des Landkreises in erheblichem Maße gestört werde, lägen eben keine Gründe des öffentlichen Wohls vor.
Damit wird deutlich, daß die sogenannte Ausgleichsfunktion der Selbstverwaltungsebene, worunter die Bürger- und Sachnähe der Selbstverwaltung im Unterschied zur staatlichen Bürokratie zu verstehen sein dürfte, eine erhebliche Rolle spielte. Das Kriterium der örtlichen Verbundenheit stellte man erkennbar vor das der Effektivitätssteigerung durch die Grenzänderung[1]. Überörtliche Gesichtspunkte spielten neben rein lokalen von Anfang an eine Rolle. Landesplanerisch oder gesamtplanerisch konnten sie aber nur in vagen Ansätzen sein, die nicht näher ausgeführt wurden, da es weder Grundsätze noch Ziele der Landesplanung gab.
Der Erlaß des zweiten Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen von 1962 blieb auf die Gebietsänderungsgesetze ohne direkten Einfluß. Die fünf Grenzänderungsgesetze des Jahres 1963 wurden durchweg sowohl in der amtlichen Begründung wie in der parlamentarischen Diskussion auf rein örtliche Notwendigkeiten gestützt[2]. Landesplanerische Gesichtspunkte setzten sich also in der 1. Phase noch nicht durch.

2. Phase

Auch nach Erlaß des Raumordnungsgesetzes des Bundes im April 1965 lassen die zwei Grenzänderungsgesetze dieses

---

1) Vgl. zu diesen Merkmalen Wagener, Neubau der Verwaltung, S.311 und 316 ff. Er mißt der Effektivität der Verwaltung (technische Maßstäbe) gleichgroße Gewichtigkeit bei wie dem Integrationswert (politische Maßstäbe) und entwickelt anhand dieser Grundbewertung von 50 zu 50 ein detailliertes Maßstabssystem für den optimalen Aufbau der Verwaltung.

2) Vgl. (1) Langenfeld-Leichlingen: LT Drucks V 92, Steno Ber V S.507 D, S.582 B; (2) Vordereichholz: LT Drucks V 202, Steno Ber V S.727 f, S.836 f; (3) Ostbüderich-Westbüderich: LT Drucks V 201, Steno Ber V S.833 f; (4) Nordwalde-Greven: LT Drucks V 230, Steno Ber V S.834 B; (5) Geyen-Brauweiler LT Drucks V 224, Steno Ber V S.834 ff, S.941.

Jahres keine deutliche Tendenzwende erkennen, doch ist sie im Ansatz vorhanden. Bei den Eingemeindungen nach Bergkamen spielte die geordnete städtebauliche Entwicklung entsprechend dem landesplanerischen Gutachten der Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk eine Rolle[1]. Im Fall der Grenzänderung zwischen der Stadt Espelkamp und einigen Randgemeinden wurde auf die Eingliederung eines notwendigen Grünstreifens als siedlungsfreie Zone und als Erholungsgebiet zwischen den Städten und den südlichen Randgemeinden verzichtet, da die "Ziele der Raumplanung" auch durch Flächennutzungspläne, die der Genehmigung des Regierungspräsidenten unterlägen, verwirklicht werden könnten[2].

Das erste der fünf Gebietsänderungsgesetze des Jahres 1966 brachte dem Industrieort Blankenstein einige Eingemeindungen. Der Gesetzgeber wollte durch den Zusammenschluß die Lösung der Raumprobleme in diesem Gebiet fördern und suchte eine großräumige Lösung[3]. Die beschränkte raumordnerische Brauchbarkeit des Entwurfs stellte die parlamentarische Debatte heraus, in der bemerkt wurde, die vorgeschlagene Lösung sei immerhin ein Fortschritt und berücksichtige, daß Verhandlungen für eine Gesamtlösung in dem kurzen Zeitraum dieser Wahlperiode nicht mehr möglich seien[4].

Das folgende Gesetz vom 26.4.1966 zur Neugliederung des Landkreises Siegen[5] leitete in bis dahin nicht gekanntem Umfang seine sachliche Berechtigung aus der Aufgabe der Raumordnung her. Die amtliche Begründung betonte[6], der Gesetzentwurf habe mittelbar für Raumordnung und Landesplanung, für Bauleitplanung und wirtschaftliche Strukturverbesserung in diesem Gebiet erhebliche Bedeutung. Wichtige Industriebe-

---

1) Vgl. amtliche Begründung LT NW Drucks V 806 S.8.

2) Vgl. amtliche Begründung LT NW Drucks V 878 S.6.

3) So amtliche Begründung LT NW Drucks V 906 S.7/8.

4) Vgl. Berichterstatter Abg. Busen (CDU) LT NW Steno Ber V S.2494 f.

5) GVBl NW S.271.

6) LT NW Drucks V 831 S.15.

be seien abgewandert, weil keine Reserveflächen vorhanden seien und die bestehenden Gemeindegrenzen großräumige Lösungen erschwerten. Nachhaltige Maßnahmen zur Strukturverbesserung und zur Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen Markt setzten kommunale Neuordnung voraus[1].- Grundlage der ad hoc entwickelten Konzeption war die Gliederung in überschaubare, leistungsfähige Einheiten, die quer zu dem in Nord-Südrichtung verlaufenden Hüttental den im Tal selbst liegenden Industriegebieten in Ost-Westrichtung die Wohngebiete zuordnete[2]. - In der parlamentarischen Debatte wurde ausgeführt, daß gerade dieses Vorhaben besonders geeignet sei darzutun, daß Fragen der Raumordnung und der kommunalen Gliederung in wechselseitigem Zusammenhang stünden[3]. Über die Frage des Wie der Raumordnung gingen die Meinungen allerdings auseinander[4]. Auf Seiten der CDU wurde erkannt, daß die Entscheidung nicht ohne Auswirkung auf ähnliche Probleme der Raumordnung in anderen Landesteilen bleiben könne[5]. Von seiten der SPD wurde gefordert, daß bei der Beratung auch wirklich Leitlinien für das ganze Land gesehen und mit untersucht würden[6]. Im unentschiedenen Streit um diese Leitlinien brachte die Regierungsmehrheit das Gesetz durch, in dem, wie sie meinte, landesplanerische und raumpolitische Gesichtspunkte beachtet würden[7], während die Opposition die Lösung als inkonsequente Teillösung tadelte und den Vorwurf erhob, der Gesetzentwurf werde der raumordnungspolitischen Grundforderung, den in sich geschlossenen Siedlungsgebieten eine einheitliche Verwaltung zu geben, nicht gerecht[8].

---

1) a.a.O. S.16.
2) Vgl. a.a.O. S.19.
3) Vgl. der Minister Kienbaum LT NW Steno Ber V S.2270 B.
4) So der Abg. Reinhardt (SPD) LT NW Steno Ber V S.2271 D.
5) Abg. Hennemann (CDU) LT NW Steno Ber V S.2274 B.
6) Abg. Vitt (SPD) LT NW Steno Ber V S.2279 B, C.
7) So Berichterstatter Riedel (CDU) LT NW Steno Ber V S.2678 A.
8) So der Abg. Wertz (SPD) LT NW Steno Ber V S.2680 A.

Damit wird die zweite Phase dadurch gekennzeichnet, daß die Gesetze der Gebietsänderung zwar auch örtliche Fehlentwicklungen zu korrigieren hatten. Neben und vor diese Gesichtspunkte traten aber die gezielte Einflußnahme auf die gesamträumliche Entwicklung und die Erkenntnis der Notwendigkeit landesplanerischer Leitlinien. Die Erörterung trat in ein konkretes Entwicklungsstadium. Derartige Leitlinien wurden als entscheidungserhebliche Gesichtspunkte, - wenn auch mit noch vagem und strittigem Inhalt - bei Gebietsänderungsgesetzen anerkannt.

3. Phase

Nachdem in Nordrhein-Westfalen von der V. zur VI. Wahlperiode Regierung und Opposition ihre Rollen gewechselt hatten[1], trugen in einer kleinen Anfrage zwei Abgeordnete der CDU am 6.6.1967 ihre Bedenken gegen planerisches Stückwerk vor[2]:

> "Soll die Neuordnung jeweils nur auf die Verwaltungsgliederung der Landkreise (Unna, Siegen, Lemgo, Bonn) beschränkt werden oder ist vorgesehen, unter Einbeziehung landesplanerischer Gesichtspunkte Gesetzentwürfe zur umfassenden Neugliederung des jeweiligen Raumes, in den die Landkreise eingebettet sind, vorzulegen?"[3].

Im Oktober und November 1967 legte die Landesregierung Neugliederungsgesetze vor, deren amtliche Begründung auf ihre mittelbare Bedeutung für Raumordnung und Landesplanung, vor

---

1) Der Regierungswechsel von CDU zu SPD erfolgte erst in der 7. Sitzung am 8.12.1966, vgl. LT NW Steno Ber VI S.106.

2) LT NW Drucks VI 314.

3) Die Antwort des Innenministers vom 14.7.1967 LT NW Drucks VI 373 geht nicht auf die landesplanerischen Gesichtspunkte ein. Es sei beabsichtigt, die Gemeinden innerhalb der Landkreise neu zu ordnen. Die darüber hinausgehende Reform der Kreisgrenzen solle in einer 2. Stufe erfolgen, wenn das Sachverständigengutachten der von der Landesregierung eingesetzten Kommission vorläge.

allem aber für die Strukturverbesserung in den betroffenen Gebieten hinwies[1]. Bei der Frage einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Neugliederung sollten "möglichst Modellvorstellungen verwirklicht werden, die die Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrem Gutachten - Teil A - entwickelt hat und die Landesregierung mit Kabinettsbeschluß vom 9.5.1967 in ihren Grundzügen gebilligt hat"[2].
In der Folge finden sich regelmäßig auch bei Gebietsänderungen ohne einschneidende Bedeutung Hinweise auf die Übereinstimmung mit den landesplanerischen Zielsetzungen. Etwa zu dem Gesetzentwurf über den Zusammenschluß der Stadt Telgte mit der Gemeinde Kirchspiel Telgte heißt es[3], die Neugliederung werde eine Gemeinde vom Grundtyp A entstehen lassen, die besser befähigt sein werde, die Aufgabe als Zentralort wahrzunehmen, die ihr die Landesplanung zuweise. Die amtliche Begründung des Bonn-Gesetzes nennt als Planungsziele den Landesentwicklungsplan, das Landesentwicklungsprogramm sowie spezielle Entwicklungsziele für das Neugliederungsgebiet[4]. So werden die Neugliederungsgesetze seit jener Zeit nicht nur auf die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung ausgerichtet[5], sondern die Gebietsänderung überhaupt

---

1) Vgl. etwa den Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Unna LT NW Drucks VI 462 S.52.

2) So die amtliche Begründung zur Neugliederung des Kreises Unna LT NW Drucks VI 462 S.56,
Lemgo LT NW Drucks VI 479 S.34,
Siegen LT NW Drucks VI 480 S.31.

3) LT NW Drucks VI 678 S.7 f.

4) Vgl. LT NW Drucks VI 850 S.90 ff.

5) Vgl. Köln-Gesetzentwurf LT NW Drucks VII 3870 und Sauerland/Paderborn-Gesetzentwurf LT NW Drucks VII3880, S.1 bzw. 2: "Die Städte, Gemeinden und Kreise sollen nach den Grundsätzen des Gutachtens der Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes NW - Abschnitt A und B - entsprechend den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung sowie verwaltungswissenschaftlichen Erwägungen und Berechnungen neu gegliedert werden".

damit begründet, denn die Mehrzahl der Städte und Gemeinden entspreche nicht den Erfordernissen, die aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung sowie der Verwaltungseffektivität zu stellen seien[1].

Im problematischen und umstrittenen Fall der Wieder-Zerstükkelung der vorher neu gebildeten Stadt Meerbusch heißt es in dem Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 8.7.1974[2] zur Legitimierung des Vorhabens, es widerspreche den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, den Ballungskern (Düsseldorf und Krefeld) zugunsten der Ballungsrandzone (dazu gehöre Meerbusch) zu entleeren. Diese Zielsetzung habe im Landesentwicklungsprogramm, das am 1.5.1974 in Kraft getreten sei, ihren Niederschlag gefunden, u.a. in § 23. Die Oberzentren dürften nicht noch weitere Einwohner verlieren, weil sie zur Wahrnehmung ihrer zentralen Funktion auf eine entsprechende Einwohnerbasis angewiesen seien und bei Schwächung der bürgerschaftlichen Substanz die Selbstverwaltung gefährdet sei.

Diese dritte und letzte Phase der Gebietsänderungsgesetzgebung ist demnach gekennzeichnet durch die Verwirklichung konkreter landesplanerischer Absichten, wie sie in verschiedenster Form Ausdruck gefunden haben. Dazu gehört, daß der Gesetzgeber zur Begründung und Rechtfertigung eines Einzelvorhabens auf dessen Übereinstimmung mit den von ihm selbst aufgestellten Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung abstellt. Er sieht sich - ohne den rechtlichen Aspekt zu erwähnen - sachlich an sie gebunden.

---

1) Vgl. die amtliche Begründung des Sauerland-Paderborn-Gesetzentwurfs a.a.O. S.1.

2) Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform zur 3. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, LT NW Drucks VII 3980 S.4.

2. Berücksichtigung der Landesplanung in der Verfassungsrechtsprechung

a Rechtsprechung des VerfGH Nordrhein-Westfalen[1)]

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen kann und soll nur unter wenigen Aspekten untersucht werden. Von vorrangigem Interesse ist der Einfluß der generellen Gesetze der Landesplanung auf die Einzelfallgesetze der Neugliederung. Es handelt sich um einen Blickwinkel, der von der Rechtsprechung nur beiläufig und äußerst knapp behandelt wurde, da vor der Verkündung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung in Gesetzesform durch das Landesentwicklungsprogramm im Jahre 1974 lediglich das Raumordnungsgesetz des Bundes gesetzliche raumordnerische Maximen enthielt. Die Erörterung, wie die Rechtsprechung die von der Verwaltung aufgestellten Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung vor 1974 behandelt hat, bedeutet insofern eine Erweiterung der Aufgabenstellung.
Vorauszuschicken ist ein Überblick über die verfassungsrechtlichen Besonderheiten, die Basis und Maßstab der landesverfassungsgerichtlichen Beurteilung bilden.

aa Verfassungsrechtliche Ausgangslage des VerfGH Nordrhein-Westfalen

(1) Verletzung des Art. 78 Verf NW

Die Verfassungsbeschwerde gegen Neugliederungsgesetze vor das Landesverfassungsgericht können nach § 50 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen Gemeinden und Gemeindeverbände nur mit der Behauptung erheben, daß Landesrecht die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Dieses Verfahren stellt nach Auffassung des Verfassungsgerichts kein subjektives Normenkontrollverfahren dar

---

1) Die Darstellung beschränkt sich auf veröffentlichte Urteile.

wie das allgemeine Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht oder Verfassungsgerichten anderer Bundesländer, sondern eine besondere Form des objektiven Normenkontrollverfahrens[1]. Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei nicht Geltendmachung eines Anspruchs, sondern nur Auslöser des Verfahrens, das den Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Schutz einer objektiven Rechtsposition eröffnet sei.

Das Recht der Selbstverwaltung steht nach Art.78 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch ihre gewählten Organe zu. Das Selbstverwaltungsrecht ist kein umfassendes Recht gegen staatliche Eingriffe. Art. 78 LV schützt nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nur den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts, wie er sich nach der historischen Entwicklung darstellt[2]. Dieser Kernbereich gibt zwar den Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln, er gibt ihnen aber kein absolutes Recht auf Fortbestand gegenüber dem Staat. Drei Erfordernisse hat der Verfassungsgerichtshof dem historischen Bild der Selbstverwaltung entnommen, die vorliegen müssen, wenn durch Gesetz in den Bestand der Gemeinde eingegriffen werden soll.

1. In den Bestand der Gemeinden darf nur aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden, bei dessen Ermittlung der Wille der Bevölkerung zu berücksichtigen ist[3].
2. Der Eingriff darf nur in einem einwandfreien Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, zu dem insbesondere gehört, die betroffenen Gemeinden ordnungsgemäß anzuhören[4].

---

1) Vgl. VerfGH NW in OVGE 14, 372 (374 f); 14, 377 (380); 19, 308 (312).

2) Vgl. VerfGH NW in OVGE 26, 270 (272); 26, 306 (311); 28, 291 (292).

3) Vgl. VerfGH NW in OVGE 14, 372 (376); 25, 310 (313).

4) Vgl. VerfGH NW in OVGE 25, 310 (315); 26, 286 (288).

3. Im Rahmen der beiden vorgenannten Erfordernisse sind die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten[1].

Das dritte Erfordernis, das der Gerichtshof als mehr selbstverständlich an zahlreichen Stellen seiner Urteile hat anklingen lassen, beruht auf einer Übernahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art.28 GG. Danach umfaßt die in Art.28 Abs.2 GG, Art.1 Abs.1 Satz 2 und Art. 78 Abs.1 LV enthaltene Selbstverwaltungsgarantie auch die Wahrung all jener Verfassungsnormen des Grundgesetzes und der Landesverfassung, die ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen. Hierzu gehört insbesondere das Rechtsstaatsprinzip.

(2) Bindung an Gründe des öffentlichen Wohls

Die Bindung des in den Bestand einer Gemeinde eingreifenden Gesetzgebers an Gründe des öffentlichen Wohls oder Gemeinwohls oder öffentlichen Interesses bedeutet nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs mehr als eine rechtlich unverbindliche Leitlinie für ein zweckmäßiges staatliches Handeln. Sie sei Ausdruck eines Grundsatzes, der zum historisch überkommenen Bild der Selbstverwaltung gehöre und ihrem Kernbereich zuzurechnen sei[2].

Historisch war, wie eingehend dargelegt wurde, vor 1927 lediglich die Verwaltung an Gründe des öffentlichen Wohls bei Gebietsänderungen gebunden. Erstmals das Gesetz zur Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts von 1927[3] sprach von einer Bindung des Gebietsänderungsgesetzgebers. Der Begriff des öffentlichen Wohls hat bereits

---

1) Vgl. VerfGH NW in OVGE 19, 297 (304, 307); sowie die zusammenfassenden Darstellungen Hoppe StGR 1971 S.278 und der Präsident des VerfGH NW Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S.15 ff.

2) Vgl. etwa VerfGH NW in OVGE 26, 270 (273).

3) Vgl. oben S.23 ff.

damals zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten Anlaß gegeben[1]. Unklar war, was unter diesem schon zu Zeiten des Staatsabsolutismus in Deutschland als Staatsparole ausgegebenen Begriff[2] zu verstehen sei. Denn als ein Prinzip ist das allgemeine Wohl oder öffentliche Interesse seit dem 18. Jahrhundert nicht nur unzählige Male gebraucht, es ist auch eine weitgehende Unsicherheit und Allgemeinheit stets bei der Rechtsanwendung beobachtet worden[3]. Vor diese Problemlage sah sich der Verfassungsgerichtshof gestellt. In seinen Erkenntnissen läßt er eine beachtenswerte Fortentwicklung erkennen, die in (bisher) drei Phasen aufgeteilt werden soll. Rechtssystematisch hat der Verfassungsgerichtshof es abgelehnt, sich auf einfaches Kommunalverfassungsrecht zu beziehen. Die in §§ 14 Abs.1 GO und 12 Abs.1 KreisO genannte Voraussetzung der Gebietsveränderungen "aus Gründen des öffentlichen Wohls" hat er als bloße Wiederholung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes bezeichnet[4].

1. Phase

Der Verfassungsgerichtshof hat in Urteilen aus dem Jahre 1959 ausgeführt, der historisch entwickelte Wesensbestand der Selbstverwaltung dürfe nur eingeschränkt werden aus verständigen Gründen im Interesse des bonum commune[5]. Die Prüfung, ob die Aufhebung des Bestands der Gemeinde den "hierfür bestehenden Voraussetzungen im Einzelfall" entspreche[6], deren Innehaltung zum historischen Rahmen der institutionellen Garantie gehöre, wird zwar insoweit begrifflich angesetzt, aber nicht im Urteil konkret durchgeführt. Der Verfassungsgerichtshof zieht sich nach der

---

1) Vgl. oben S.31 ff.

2) So Stier-Somlo, AöR, Bd.56 (1929), S.1 (54).

3) Vgl. v. Zezschwitz, Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, insbes. S.46 f.

4) Vgl. etwa VerfGH NW in OVGE 14, 377 (381); 26, 270 (273).

5) Vgl. VerfGH NW in OVGE 14, 372 (373).

6) Vgl. VerfGH NW a.a.O. S.375.

Erwähnung des Gemeinwohls sofort auf die gesetzgeberische Handlungsfreiheit[1] zurück. Sie erlaube nicht die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und müsse einen Beurteilungsspielraum berücksichtigen[2].

2. Phase

Erstmals in dem sogenannten Kellen-Urteil des Jahres 1969[3] wird die materielle Beschränkung des Gesetzgebers auf Gründe des öffentlichen Wohls definiert[4]. Der wertbezogene Begriff der Gründe des öffentlichen Wohls lasse sich nicht allgemeingültig auf beschreibende, einer unmittelbaren Tatsachen-Subsumtion zugängliche Merkmale zurückführen. Er könne jedoch im Hinblick auf ein bestimmtes gesetzgeberisches Vorhaben aus dem Gesamtzusammenhang der hierfür maßgeblichen verfassungsrechtlichen Normen und anhand der vom Gesetzgeber vorgefundenen Tatsachen mehr oder weniger scharf auf solche beschreibende Merkmale fixiert werden, die die Feststellung ermöglichten, ob eine bestimmte gesetzliche Regelung nach den ihr zugrunde liegenden Motiven und ihrem Inhalt durch Gründe des öffentlichen Wohls gedeckt werde oder dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufe.
Diese Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof in den Urteilen zur Neugliederung des Bonner Raums von 1970 fortgesetzt. Er hat ausgeführt[5], das öffentliche Wohl sei ein wertbezogener abstrakter Rechtsbegriff, der nicht näher definiert werden könne, sondern eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten decke. Ob eine gesetzgeberische Maßnahme dem öffentlichen Wohl diene oder gar durch das öffentliche Wohl gerechtfertigt sei, könne deshalb nur unter Beachtung aller Umstände des konkreten Sachverhalts und unter

---

1) Vgl. VerfGH NW in OVGE 14, 372 (375); 14, 377 (381).

2) Vgl. VerfGH NW in OVGE 14, 372 (376); 14, 377 (382).

3) VerfGH NW in OVGE 25, 310.

4) Vgl. dazu die Besprechungen dieser Rechtsprechung bei Hoppe StGR 1972 S.257 (258); 1973 S.228; in: Festgabe für Hefermehl, S.91 (96).

5) VerfGH NW in OVGE 26, 270 (278); 26, 286 (293).

Berücksichtigung aller Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers entschieden werden.
Damit hat der Begriff des öffentlichen Wohls eine beachtliche praktische Gestalt angenommen. Bereits anhand dieser Umrisse läßt sich erkennen, daß die für die Gebietsveränderung maßgeblichen planerischen Gesichtspunkte im Prüfungssystem verordnet werden könnten bei den gemeinwohlorientierten Motiven, den sachgemäßen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers und bei den Einzelfallumständen.

3. Phase
In den Urteilen des Jahres 1972 zum Gesetz zur Neugliederung des Raumes Aachen hat der Verfassungsgerichtshof unter Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung zum Begriff des öffentlichen Wohls ausgeführt[1], daß er einerseits eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten decke, andererseits die Verwirklichung von Zwecken oder die Herbeiführung von Sachverhalten ausschließe, "die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nützen". - Bereits in dem Vortrag am 15.3.1971 vor den Mitgliedern des Landtag und der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Vereinigung Düsseldorf hatte der Präsident des Verfassungsgerichts, Bischoff, darauf hingewiesen[2], der durch den gesetzgeberischen Eingriff herbeigeführte Zustand müsse dem öffentlichen Wohl besser dienen als die bestehende kommunale Gliederung, und diese Verbesserung müsse der Grund des Eingriffs sein.
Dieses Novum der Schaden-Nutzenbilanz[3] oder Schaden-Nutzenanalyse hat in dem Verfahren der Gemeinde Heimbach, die sich gegen den Zusammenschluß mit Nideggen wandte, zur Verwerfung des Gesetzes geführt. Bei der Prüfung der Vor- und Nachteile hatte der Verfassungsgerichtshof festgestellt,

---

1) VerfGH NW in OVGE 28, 291 (292 und 293).

2) Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S.17.

3) So Hoppe, StGR 1972 S.257 (258 f).

die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit stehe außer Verhältnis zu den durch den Zusammenschluß mit Nideggen erreichbaren Vorteilen[1]. Weitreichende Konsequenzen hat diese Schaden-Nutzenbilanz, weil sie, worauf Hoppe hingewiesen hat[2], "eine recht genaue und bis ins einzelne gehende Analyse sowohl der mit dem Gesetz verfolgten Zwecke wie auch der mit dem Gesetz verwirklichten Sachverhalte voraussetzt."

(3) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei normativen Rechtsbegriffen

In unmittelbarem Zusammenhang mit den Phasen der Bestimmung dessen, was unter Gründen des öffentlichen Wohls zu verstehen ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Ansicht von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers modifiziert.

Zunächst hat er das öffentliche Wohl als unbestimmten Rechtsbegriff bezeichnet, für den insgesamt ein Beurteilungsspielraum anzuerkennen sei. Die Regeln der gesetzgeberischen Handlungsfreiheit erlaubten nur die Prüfung, ob der Gesetzgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens innegehalten habe, ob dessen Entschließung offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehre oder ob sachlich einleuchtende Gründe schlechterdings nicht mehr erkennbar seien[3]. Die regelmäßig verwandte, geflügelte Formel lautet, über Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers könne sich das Gericht nur hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam seien oder der Wertordnung der Verfassung widersprächen[4].

---

1) VerfGH NW in OVGE 28, 304 (305).

2) Hoppe StGR 1972 S.257 (259).

3) VerfGH NW in OVGE 14, 372 (376); 14, 377 (381 ff); 24, 315 (317).

4) VerfGH NW in OVGE 24, 315 (318); 25, 310 (315); 28, 291 (293).

Im Kellen-Urteil hat der Verfassungsgerichtshof erkannt[1], daß die Selbstverwaltungsgarantie entwertet und die Funktion des Verfassungsgerichts leerlaufen würde, wenn man dem Gesetzgeber die Inhaltsbestimmung des Selbstverwaltungsrechts anheimstellte. Der Verfassungsgerichtshof könne bei seiner Prüfung nicht an die Rechtsauffassung des Gesetzgebers gebunden sein. Dessen Beurteilung bleibe zunächst für eine verfassungsrechtliche Prüfung unverbindliche Qualifizierung; sonst würde letztlich der Schutzgehalt des Art.78 LV, soweit es sich um Eingriffe in den Bestand einer Gemeinde handle, allein durch einfaches Gesetz bestimmt werden[2]. Bei dem Neugliederungsgesetz beziehe sich der Begriff der Gründe des öffentlichen Wohls auf einen konkreten Einzelfall mit überschaubaren Sachverhalten und Interessenlagen. Der Verfassungsgerichtshof sei insoweit in der Lage nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber gegen das öffentliche Wohl verstoßen habe. Daher habe die Überprüfung sich darauf zu erstrecken, ob der Gesetzgeber für den Begriff des öffentlichen Wohls maßgebliche Sachverhalte und Interessen außer acht gelassen habe. Diese seien für das Gericht beurteilbar[3].

Es könne prüfen, ob die wesentlichen Sachverhaltsannahmen vorliegen, ob das Gesetz als geeignetes Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks erscheine und ob es nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehe[4]. Grundtatsachen, auf die der Gesetzgeber seinen Eingriff gestützt hat und die der Verfassungsgerichtshof als Basis der Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers für nötig hält, können nach Meinung des Verfassungsgerichtshofs uneingeschränkt überprüft werden[5]. Im Gegensatz dazu

---

1) VerfGH NW in OVGE 25, 310 (314 f).

2) VerfGH NW in OVGE 26, 270 (277).

3) VerfGH NW in OVGE 25, 310 (315).

4) VerfGH NW in OVGE 26, 270 (278); 28, 291 (296): "Zweckeignung, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit".

5) VerfGH NW in OVGE 25, 310 (314); 26, 270 (278); 26, 286 (293); 26, 316 (319).

seien Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers, also die funktionelle Bewertung der Grundtatsachen verbindlich, soweit sie nicht eindeutig widerlegbar seien[1]. Die Prüfungsbefugnis des Gerichts sei um so größer, je näher die Wertungen und Erwägungen den klar umrissenen Grundtatsachen stehen,und um so eingeschränkter, je mehr es sich um Entwicklungserwartungen handle, die ihrerseits wieder auf Bewertungen beruhten[2].

Bemerkenswert an dieser Rechtsprechung ist ihre Offenheit und Entwicklungsfähigkeit. Während sie zunächst schon beim Begriff des Gemeinwohls die Konturen zerfließen ließ, hat sie diese Grenze verschoben. Mit zunehmender wissenschaftlicher Erfassung und Durchdringung der vielfältigen und vielschichtigen Neugliederungsprobleme werden die Folgen der Gebietsänderungen abschätzbarer, die Vorausschau sicherer, der Bereich unsicherer Prognosen und vager Erwartungen geringer. Mit fortschreitender Entwicklung, Verfeinerung und Präzisierung der Planungswissenschaft besteht die Aussicht, daß aussagelose, vom Verfassungsgerichtshof allzu häufig bemühte Begriffe wie der Wertungen, der Erwägungen, der eindeutigen Fehlsamkeit und der offensichtlichen Widerlegbarkeit[3] an Feld verlieren.

bb Berücksichtigung der Raumordnungsgrundsätze des Bundes

Die in § 2 Abs.1 BROG enthaltenen Grundsätze der Raumordnung sind als sachlich-rechtliche Raumordnungsmaximen an sich nicht ungeeignet, dem Landesgesetzgeber gewisse Richtlien und Schranken zu bieten, denn es handelt sich um

---

1) VerfGH NW in OVGE 26, 316 (320); 28, 291 (293).

2) Vgl. Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, S.24.

3) Vgl. auch VerfGH NW in OVGE 28, 291 (300 f): Wegen der stark prognostischen und von entscheidenden Unbekannten abhängigen Fragestellung ... ist ein offensichtlicher Mangel an Eignung zu diesem Zweck nicht festzustellen.

bundesrechtliches Rahmenrecht, das nach Art.31 GG das Landesrecht "bricht".
Nur ganz vereinzelt erwähnt der Verfassungsgerichtshof höherrangiges Bundesrecht. In dem Urteil zum Aachen-Gesetz[1] stellte er fest, der Gesetzgeber sei "im Rahmen des Bundesrechts" und der Landesverfassung grundsätzlich frei, die von ihm erneut bejahten Grundsätze des Gutachtens B für die kommunale Neugliederung fortzuentwickeln, zu verfeinern oder sonst zu ändern. - Welcher bundesrechtliche "Rahmen" von dem Gericht angesprochen wird oder ihm auch nur vorgeschwebt haben mag, ist den weiteren Ausführungen nicht zu entnehmen. Das Gericht geht in diesem Zusammenhang nicht auf die aufgeworfene Frage ein.
An anderer Stelle desselben Urteils zum Aachen-Gesetz[2] sowie wörtlich übereinstimmend in einem Urteil zum Bielefeld-Gesetz[3] werden die Raumordnungsgrundsätze des § 2 Abs.1 BROG zwar erwähnt, aber nicht als Prüfungsmaßstab herangezogen. Der Gerichtshof meint, ob ein etwaiger Verstoß gegen den von den Beschwerdeführerinnen zitierten § 2 Abs.1 BROG unter Umständen wenigstens ein Anhalt dafür sein könne, daß der Gesetzgeber die vom öffentlichen Wohl gebotenen materiellen Grenzen überschritten habe, könne dahingestellt bleiben. Denn die Gesetze verstießen nicht gegen die genannte Bestimmung des Raumordnungsgesetzes. Erläuterungen, warum die Gesetze nicht gegen einen der zahlreichen Grundsätze des Raumordnungsgesetzes verstießen, fehlen in den nachfolgenden Ausführungen der Urteile. Der Gerichtshof hat sich jegliche Subsumtion, jede weitere Äußerung zur Auslegung und Anwendung der Raumordnungsgrundsätze des Bundes versagt.

---

1) VerfGH NW in OVGE 28, 291 (296).

2) a.a.O. S.301.

3) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.7 S.60 (insoweit in der Amtlichen Sammlung - OVGE 28, 307 - nicht abgedruckt).

Über die apodiktische Feststellung hinaus, daß die Gesetze nicht gegen die Raumordnungsgrundsätze des Bundes verstoßen, hat sich der Verfassungsgerichtshof auch sonst, soweit ersichtlich, nicht zu den Raumordnungsgrundsätzen geäußert. Die Anwendung des Bundesraumordnungsgesetzes blieb daher ein wenig erörtertes Problem, dem noch nachzugehen sein wird. Dazu gehört die Frage, welche Grundsätze der Raumordnung es für den Landesbereich gibt, wie sie den landesplanerische Einzelregelungen treffenden Landesgesetzgeber binden, ob und in welcher Weise das Landesverfassungsgericht überhaupt befugt ist, das Landesrecht auf seine Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu prüfen. Denn grundsätzlich entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach Art.93 Abs.1 Nr.2 2.Alt., Art.100 Abs.1 Satz 2 2.Alt. GG bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht.

cc Verschiedenartige Berücksichtigung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen

Weder Grundsätze noch sonstige Ziele von Raumordnung und Landesplanung waren in Nordrhein-Westfalen bis zum Erlaß des Landesentwicklungsprogramm-Gesetzes im Jahre 1974 gesetzlich fixiert. Zahlreiche Programme und Pläne hatte die Verwaltung erarbeitet, die Regierung gebilligt und der Gesetzgeber legte sie, wie dargestellt, der sachlichen Begründung seiner Neugliederungsentscheidungen zugrunde. Die landesplanerischen Gesichtspunkte in der Verfassungsrechtsprechung lassen sich auf drei unterschiedliche Aspekte konzentrieren, unter denen sie der Verfassungsgerichtshof abhandelte.

(1) als Tatsachen und Erwägungen

Die Begründung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs

beginnt vielfach mit der Prüfung[1], ob der Gesetzgeber von zutreffenden Sachverhaltsannahmen ausgegangen ist. Die Erörterung der Sachverhaltsannahmen, auf die sich die Gebietsänderung stützt, wird auf die landesplanerische Zielsetzung ausgedehnt. In den Urteilen zu den Verfassungsbeschwerden der Gemeinden Stieldorf[2] und Beuel[3] führt der Gerichtshof aus, die allgemeine Begründung zu dem Gesetzentwurf kennzeichne anschaulich und zutreffend die geographische Lage, Beschaffenheit, Entwicklung und Struktur des Neugliederungsgebiets, sie erläutere "eingehend die Planungs- und Entwicklungsziele für die einzelnen Zonen", insbesondere für das in Betracht kommende Gebiet eines Ballungskerns bei Beuel bzw. einer ländlichen Zone und einer Ballungsrandzone bei Stieldorf.
In der Verfassungsbeschwerde Duisdorf, Lengsdorf, Witterschlick hat der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber bescheinigt[4], er sei von "zutreffenden Tatsachen und Erwägungen ausgegangen", die nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam seien. Nach dem Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan I gehörten alle zusammengeschlossenen Gemeinden zur Ballungsrandzone, die sich an den Ballungskern Bonne anschließe. In ihr solle einer ungeordneten räumlichen Entwicklung vorgebeugt werden, sie solle zur Entlastung des Ballungskerns dienen.

Welche rechtliche Funktion in diesem Zusammenhang der Untersuchung auf zutreffende Tatsachen und fehlerfreie Erwägungen die allgemeine Landesplanung hat, wird aus den Ausführungen nicht mit letzter Klarheit erkennbar. Unter Berücksichtigung des Zusammenhangs hat es den Anschein, daß der Verfassungsgerichtshof prüfte, ob die jeweiligen

---

1) So VerfGH NW in KS § 16 GO NW Entsch. Nr.19 S.103; Entsch. Nr.18 S.97; Entsch. Nr.17 S.93.

2) VerfGH NW in KS § 16 GO NW Entsch. Nr.17 S.93.

3) VerfGH NW in OVGE 26, 286 (295).

4) VerfGH NW in KS § 16 GO NW Entsch. Nr.14 S.81.

Gemeinden in die richtige planerische Kategorie eingereiht wurden, also ob zu recht ihre Lage etwa im Ballungskern oder der Ballungsrandzone angenommen wurde. Er prüft damit lediglich die Richtigkeit der landesplanerischen Analyse. Über die rechtliche Wirkung der landesplanerischen Zielsetzung ist damit noch nichts ausgesagt.

(2) als ungeeignete Kriterien

In der Entscheidung zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Wahlscheid im Jahre 1970[1] hat der Verfassungsgerichtshof den Einwand der Beschwerdeführerin, die angefochtene Neugliederungsentscheidung sei systemwidrig, zurückgewiesen. Ein verfassungsrechtliches Gebot planerischer Systemtreue sei aus dem Recht der Selbstverwaltung nicht herzuleiten. Auch unter dem Gesichtspunkt der Eignung komme der Überschreitung einer Zone beim Zusammenschluß von Gemeinden keine Bedeutung zu. Die im Landesentwicklungsplan I vorgesehene Einteilung des Landes in verschiedene Zonen enthalte keine Sperre für zonenüberschreitende Lösungen. Die im Plan vorgenommene Kennzeichnung des Raumes sei für den Gesetzgeber nicht bindend. Der Gesetzgeber habe jede Lösung im Hinblick auf die in dem konkreten Raume gegebene Lage zu finden. In der Entscheidung des Jahres 1972 zum Aachen-Gesetz[2] hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, an die Ziele von Raumordnung und Landesplanung, an die Programme und Pläne der Exekutive sei der Gesetzgeber ebensowenig gebunden wie an die mit der Billigung des Gutachtens B von der Landesregierung bestätigten Neugliederungsgrundsätze[3]. Der Gesetzgeber habe die Aufgabe, die konkreten Zwecke der von ihm zu setzenden Ordnung und die von ihm zur Verwirklichung dieser Zwecke für notwendig

---

1) VerfGH NW in KS § 16 GO NW Entsch. Nr.19 S.106.

2) VerfGH NW in OVGE 28, 291.

3) a.a.O. S.301.

gehaltenen Einzelregelungen selbst zu bestimmen[1]. Der von der Beschwerdeführerin erhobene Vorwurf der Zweckfehldiagnose treffe nicht zu, weil die Verfassung dem Gesetzgeber nicht gebiete, welche Zwecke er bei der Neugliederung verwirklichen und welcher Mittel er sich dazu im einzelnen bedienen müsse[2]. In der Verfassungsbeschwerde von Oberpleis meinte der Verfassungsgerichtshof[3], es wäre eine Verkennung des Zieles der Neugliederung und eine nicht vertretbare Einschränkung der Ermessensfreiheit des Gesetzgebers, die inhaltlich nur durch die Berücksichtigung des öffentlichen Wohls beschränkt sei, wenn man ihn an die Motivation des Gesetzentwurfs und die aufgestellten Modellvorstellungen der landesplanerischen Ziele schlechthin binden wolle.

Mit diesen - für sich betrachtet - unmißverständlichen Äußerungen hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt:

- Die Überschreitung landesplanerischer Zonen ist für die Beurteilung der "Eignung" des Gebietsänderungsgesetzes bedeutungslos.
- Die landesplanerischen Grundlagen (Programme, Pläne, Gutachten) sind zur Beurteilung der Gebietsveränderung ungeeignet.
- Das einzelne Neugliederungsgesetz trägt seinen Zweck in sich.

Damit steht der Vorwurf im Raum, derjenige verkenne das Ziel der Neugliederung, der eine Bindung an vom Gesetzgeber in allgemeiner Form für richtig befundene landesplanerische Zielvorstellungen fordert. Die Suche nach einer Antwort auf die Frage, welches Ziel denn sonst der Gesetzgeber verfolgt, mußte also dazu kommen, die einzelne Maßnahme sei im Lichte des öffentlichen Wohls ein eigenständiger Zweck.

---

1) VerfGH NW in OVGE 28, 291 (292).

2) a.a.O. S.296.

3) VerfGH NW in KS § 16 GO NW Entsch. Nr.18 S.99.

Nur so ist es erklärbar, daß unter dem weiten Firmament des öffentlichen Wohls ähnliche Gesichtspunkte einmal schädlich und einmal nützlich sein können.
Im Falle der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde der Stadt Heimbach hat der Verfassungsgerichtshof bei den ausschlaggebenden Gründen g e g e n [1] eine Zusammenlegung mit der 12 km entfernten Stadt Nideggen die Konkurrenz beider Orte auf dem Fremdenverkehrssektor angeführt:

> "Vor allem aber verfolgen Heimbach und Nideggen im Gegensatz zu anderen zweipoligen Gemeinden, bei denen wenigstens ein Ansatz zu fortschreitender Arbeitsteilung und Spezialisierung zu beobachten ist, widerstreitende Interessen. Das Hauptziel beider Orte besteht in der Förderung des Fremdenverkehrs. Sie können es nur in Konkurrenz miteinander verfolgen..."[2]

Im Fall von Bielefeld-Sennestadt war die Konkurrenz beider Städte ein Argument f ü r ihre Zusammenlegung:

> "Einen wesentlichen Vorteil gegenüber der früheren kommunalen Gliederung hatte der Gesetzgeber ohne fehlsame Wertung darin gesehen, daß die gesetzliche Regelung der Gefahr von ökonomisch sinnwidrigen Konkurrenzplanungen innerhalb des einheitlichen Lebens- und Verflechtungsraumes wirksam begegnet..."[3]

Oder im Falle Heimbachs war die räumliche Distanz der Orte eine Trennzone und ein Argument g e g e n die Vereinigung:

> "Ferner ist bedeutsam, daß im Gegensatz zu anderen zweipoligen Gemeinden zwischen Heimbach und Nideggen eine Trennzone besteht, die aus geographischen Gründen ein Zusammenwachsen verhindert."[4]

Im Falle der Eingliederung Walheims nach Aachen entstand

---

1) Heraushebungen des Verfassers.
2) VerfGH NW in OVGE 28, 304 (306).
3) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.7 S.62.
4) VerfGH NW in OVGE 28, 304 (306).

eine erfreuliche Grünzone, die f ü r den Zusammenschluß sprach:

> "Der Wald- und Freilandgürtel zwischen dem Stadtkern Aachens und Walheim ist kein Hindernis. Er wird bei fortschreitender Besiedelung städtisch eingeschlossene Grünzone sein, wie sie in anderen Städten ebenfalls besteht. Auch bisher hat das Gemeinschaftsbewußtsein der Einwohner Walheims nicht darunter gelitten, daß die Gemeinde aus weit auseinanderliegenden Ortsteilen bestand."[1)]

(3) als Indizien für das "öffentliche Wohl"

In auffallendem Kontrast zur Ablehnung einer gleichwie gearteten Bindung des Gesetzgebers an die Zielvorstellungen der Landesplanung steht die Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, daß Grundlage der kommunalen Neuordnung neben den Sachverständigengutachten die Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung sind.
In den Bonn-Urteilen hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, die einzelne Neugliederungsmaßnahme gehöre in den großen Rahmen und sei Teilstück einer umfassenden Gebietsreform, die nicht durchführbar sei, ohne daß einzelne Gemeinden ihre Selbständigkeit verlören[2)]. Dieses Reformwerk habe zum Ziel, die Verwaltungsorganisation zu vereinfachen und zu straffen, die Voraussetzungen für eine den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechende städtebauliche Ordnung und Entwicklung zu schaffen und ausreichend große Gemeinden und Gemeindeverbände zu bilden[3)]. In einem Urteil zum Aachen-Gesetz aus dem Jahre 1972[4)] und wörtlich übereinstimmend in einem Urteil zum Bielefeld-Gesetz aus dem

---

1) VerfGH NW in OVGE 28, 291 (303).
2) VerfGH NW in OVGE 26, 286 (294).
3) VerfGH NW in OVGE 26, 270 (279).
4) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.6 S.33.

Jahre 1973[1] hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, Grundlage der Neugliederung seien die Sachverständigengutachten A und B sowie die Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung. Diese seien insbesondere im Raumordnungsgesetz des Bundes, im Landesplanungsgesetz, im Landesentwicklungsprogramm mit den Landesentwicklungsplänen I und II enthalten.
Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung nehmen in den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs breiten Raum ein im Rahmen der für die Gemeinwohlbezogenheit der Regelung erörterten Gesichtspunkte. Die Disposition der Prüfung der Gründe des öffentlichen Wohls stellt sich am Beispiel des Sennestadt-Bielefeld-Urteils[2] des Jahres 1973 wie folgt dar:

öffentliches Wohl

a. Materialien: Motiv und Gründe gemeinwohlorientiert
b. keine sachfremden Erwägungen
c. richtige Sachverhalts-Annahme
   (soweit evtl. falsch sind diese Tatsachen unerheblich)
d. Geeignetheit des Neugliederungsgesetzes zur Zielerreichung
e. kein besseres Alternativmodell
f. örtliche Verbundenheit

Landesplanerische Gesichtspunkte finden sich vor allem bei der Prüfung der gesetzgeberischen Motive und Gründe (a.), der Geeignetheit (d.) und des Alternativmodells (e.).

Argumente für die Gemeinwohlbezogenheit der gesetzgeberischen Gründe (a.) waren etwa im Falle Walheims[3], daß sich aus den Gesetzesmaterialien als Neugliederungszwecke ergaben: Verbesserung der mittelzentralen Versorgung, Steigerung der Leistungskraft und Entwicklung des Oberzentrums

---

1) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.7 S.51.

2) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.7 S.55 Gl.Pkt 3 - in OVGE 28, 307 stark verkürzt wiedergegeben -.

3) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.6 S.41.

Aachen nach einem städtebaulichen Gesamtkonzept, Raumordnung zwischen dem Kerngebiet Aachen und dem Nordrand der Eifel, Aufschließung und Entwicklung der nördlichen Eifel.
Für die Geeignetheit (d.) der getroffenen Lösung sprachen[1], daß die Leistungsfähigkeit des Oberzentrums Aachen verbessert werden könne und die Entwicklung eines städtebaulichen Gesamtkonzepts für den Kern Aachens und das südlich angrenzende Umland unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung ermöglicht werden könne. Zersiedelung lasse sich vermeiden und Freizeit- und Erholungsgebiete in größerem Umfang erhalten.
Zu dem Alternativvorschlag (e.) der beschwerdeführenden Sennestadt, sie selbständig zu lassen, bemerkte der Verfassungsgerichtshof[2], eine "entscheidende Frage im Rahmen der Gebietsreform" sei, ob die Selbständigkeit sich sinnvoll in eine übergreifende Neugliederungskonzeption einfügen lasse, die auch den übrigen Zentren des Neugliederungsraumes den notwendigen Entwicklungsspielraum zuweise und zugleich mit der Kreisreform harmoniere. - In der Beschwerde Walheims lehnte der Verfassungsgerichtshof[3] eine selbständige Gemeinde Kornelimünster ab, weil sie "den vom Gesetzgeber ausdrücklich aufgenommenen und gebilligten landesplanerischen Absichten der Landesregierung zuwiderlaufen" würde.

dd Zusammenfassung

Die Untersuchung der Verfassungsrechtsprechung zeigt, daß der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof mit den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung einen eigenartigen Umgang pflegt. Dieselben Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung werden vom Verfassungsgerichtshof unterschiedlich gebraucht. Einmal ist es ein Argument für die

---

1) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.6 S.46.
2) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.7 S.61.
3) VerfGH NW in KS § 14 GO NW Entsch. Nr.6 S.44.

Neugliederungsmaßnahme, daß sie sich sinnvoll in die übergreifende Konzeption einfügen lasse. Ein anderes Mal wird die Abweichung von den landesplanerischen Zielvorstellungen für unbeachtlich erklärt, weil sich daraus eine mangelnde Eignung der Lösung nicht ergebe. Der Verfassungsgerichtshof agiert also zwiespältig.
Er wird sich, worauf schon Hoppe hingewiesen hat[1)], mit den Konsequenzen befassen müssen, die sich daraus ergeben, daß die einzelne Gebietsänderung im Rahmen eines Planungsvorganges zu sehen ist, mithin kein isolierter Akt und nicht punktuell angelegt ist. Das Spannungsverhältnis von kommunaler Gebietsreform, Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen erscheint in den Entscheidungen rechtssystematisch und dogmatisch nicht gelöst. Wünschenswert wäre, daß der Verfassungsgerichtshof zumindest die raumordnerischen Normierungen berücksichtigte und es ihm gelänge, sie überzeugend in seine Prüfung einzubeziehen. Nicht zuletzt hierzu soll unten ein Ansatz gegeben werden.

b Die Rechtsprechung sonstiger Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts

aa Der VerfGH Rheinland-Pfalz

(1) Allgemeine Grundlagen

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz überprüft die in den Neugliederungsgesetzen dieses Landes geregelten Gebietsänderungen darauf, ob sie dem öffentlichen Wohl oder Gemeinwohl entsprechen. Diesen Maßstab leitet er aus dem geschichtlich gewordenen Bild der Selbstverwaltung ab[2)]. Der Inhalt des Begriffs Gemeinwohl sei ohne feste Umrisse, nach Zeit und Raum wandelbar, folglich kaum zu fassen und abstrakt nicht zu definieren[3)]. Spitze sich

---

1) Hoppe in: Festgabe für Hefermehl, S.91 (101, 103).
2) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (78 ff).
3) a.a.O. S. 82.

die zu treffende Regelung aber auf eine überschaubare Maßnahme zu, dann würden durch die damit verbundene örtliche, zeitliche und situationsmäßige Konkretisierung auch die "Richtpunkte" sichtbar, die dem Gemeinwohlbegriff vollzugsfähige Gestalt geben[1]. Kennzeichnend für die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof werden die Richtpunkte, die der Gesetzgeber als Leitschnur seines Handelns vorgezeichnet habe, die Lösungsmodelle, die zur Verwirklichung des Reformwerks festgelegt worden seien und die der Gesetzgeber systemgerecht zu verwirklichen habe[2].

(2) Richtpunkte im III.-VI. Verwaltungsvereinfachungsgesetz

Die Reformgesetzgebung in Rheinland-Pfalz[3] befaßte sich zunächst mit der Neugliederung der staatlichen Gerichtsbezirke (I.), der Herabsetzung der Zahl der Regierungsbezirke (II.), der Gebietsstrukturen der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, wobei die Zahl der Landkreise um 11 verringert wurde (III.) und beschäftigte sich im IV., V. und VI. Verwaltungsvereinfachungsgesetz mit der Neuordnung - Gebietsänderung - der Gemeinden.
Als Richtpunkte bezeichnete der Verfassungsgerichtshof in Urteilen zum IV. und V. Vereinfachungsgesetz[4], daß

1. die Stadtumlandprobleme durch das Mittel der Eingemeindung zu lösen,
2. baulich bereits verbundene oder in absehbarer Zeit zusammenwachsende Gemeinden zu einer kommunalen Einheit zusammenzuschließen sowie
3. Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl - sog. Zwerggemeinden - in eine größere gemeindliche Körperschaft aufzunehmen seien.

Im Zusammenhang mit der Festlegung dieser sachlichen Maß-

---

1) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (82 f).

2) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 118 (128);11, 206 (208).

3) Vgl. die zusammenfassende Darstellung der Gesetzgebung im Urteilstatbestand des VerfGH Rhl-Pf in DÖV 1969,560.

4) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (86); 11, 206 (207).

stäbe - Lösungsmodelle - spielen die Raumordnungsgrundsätze des Bundes und Landes (§ 2 LPlG Rhl-Pf[1]) und die Raumordnungsziele der Regierung keine unmittelbare Rolle. Denn die Richtpunkte sind, wie das Gericht zum III. und IV. Vereinfachungsgesetz ausgeführt hat[2], nicht in einer gesetzlichen Vorschrift enthalten. Sie ergeben sich nur aus den Gesetzesmaterialien. Von daher seien sie - als Leitbilder der parlamentarischen Arbeit - in das Vereinfachungsgesetz eingeflossen, spiegelten sich in den einzelnen Bestimmungen wider und durchwirkten - wenn auch unausgesprochen - über die Gesamtheit der Einzelmaßnahmen das gesamte Reformwerk.

Nach der Prüfung, ob diese gesetzesimmanenten Richtpunkte dem Gemeinwohl dienen, prüft das Verfassungsgericht die konkrete Neuordnungsmaßnahme, die in Anbetracht der Richtpunkte selbst gemeinwohlorientiert sein muß. Hier finden die allgemeinen landesplanerischen Zielsetzungen Eingang in die gerichtliche Prüfung. Das Maßnahmegesetz muß als Mittel zur Erreichung des vorgegebenen Ziels eingesetzt worden sein. Der Gerichtshof berücksichtigt[3], daß das Landesentwicklungsprogramm der Regierung, das in Ausführung des Landesplanungs- und Bundesraumordnungsgesetzes ergangen sei, im Interesse einer leistungsfähigen Wirtschaft und einer qualifizierten Versorgung der Bevölkerung eine bestimmte Siedlungs- und Gemeindestruktur anstrebe. Um dieses Ziel zu erreichen, werde entsprechend dem Landesplanungsgesetz ein abgestuftes System von zentralen Orten, - und zwar sogenannte Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren geschaffen. Dabei kommen den Oberzentren überlagernde Funktionen zu... Zugleich würden die Grundsätze der Raumordnung verwirklicht, wie sie in § 2 BROG festgelegt seien. Sie sähen nämlich u.a. vor, die räumliche Struktur der Gebiete

---

1) Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung v. 14.6.1966 GVBl S.177.

2) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (87); 11, 118 (127 f).

3) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (96 f).

mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen zu sichern usw. An diese Zielplanungen habe der Gesetzgeber im Vierten Vereinfachungsgesetz angeknüpft und sich für verpflichtet gehalten, die Leistungskraft der Stadt Mainz zu stärken[1].

Weiterhin wurde die Landesplanung bei der Prüfung herangezogen, ob der Gesetzgeber das zur Richtschnur seines Handelns gemachte Modell systemgerecht verwirklicht habe, und zwar, ob er das als Richtpunkt herausgearbeitete Stadtumlandverhältnis richtig erfaßt habe. Das Stadtumlandverhältnis werde durch gegenwärtige Verflechtungsmerkmale wie geographische Lage, Siedlungsstruktur, Grad der baulichen Verbundenheit, Ausstrahlungskraft usw. gekennzeichnet. Daneben könnten, so hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, "auch Entwicklungsziele der Raumordnung und Raumplanung, insbesondere zur Erschließung von Gelände für die Industrie- und Wohnansiedlung ein bloßes Nachbarschaftsverhältnis zu einem Stadtumlandverhältnis verdichten"[2].

In einem Beschwerdeverfahren hat der Gerichtshof eine Eingliederungsmaßnahme für verfassungswidrig erklärt, weil der Gesetzgeber ein bloßes Nachbarschaftsverhältnis als Stadtumlandverhältnis angesehen hatte[3]. Weder nach den gegenwärtigen Verflechtungsmerkmalen lag nach Ansicht des Gerichts ein Stadtumlandverhältnis vor, noch werde nach den Entwicklungszielen von Raumordnung und Raumplanung ein Stadtumlandverhältnis in absehbarer Zeit vorliegen.

Der Gerichtshof hat somit die Raumordnungsgrundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes, die umfangreichen, in 14 Punkte untergliederten Raumordnungsgrundsätze des § 2 LPlG Rhl-Pf und die von der Regierung aufgestellten Planungsziele des Landesentwicklungsprogramms nicht als Richtpunkte herausgestellt. Er hat sie erst herangezogen bei der Prüfung,

---

1) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 73 (97).

2) a.a.O. S.98.

3) VerfGH Rhl-Pf in AS 11, 206 (209).

ob die Lösungsmodelle durch eine bestimmte Gebietsänderung im wesentlichen systemgerecht verwirklicht würden, d.h. bei der Überprüfung der Anwendung der Richtpunkte durch den Gesetzgeber im Einzelfall.

(3) Richtpunkte im VIII. Verwaltungsvereinfachungsgesetz

Anders ist der Gerichtshof bei der Beurteilung des VIII. Vereinfachungsgesetzes verfahren. Es betraf die Auflösung und Neubildung der Verbandsgemeinden. Hier hat er unter den herausgestellten 6 Richtpunkten, von denen sich der Gesetzgeber habe leiten lassen, als vierten Punkt die raumordnerischen Pläne der Regierung genannt[1]:

> "Das Landesentwicklungsprogramm und die verschiedenen regionalen Raumordnungspläne sind als Richtlinien der gesamten raumordnenden Konzeption der Landespolitik sowie als Erkenntnisquelle für Detailprobleme in diesen Regionen vorgegeben."

Der Verfassungsgerichtshof hat geprüft, ob die angefochtene Gebietsänderungsmaßnahme eine systemgerechte Verwirklichung der vom Gesetzgeber zur Leitschnur seines Handelns gemachten Richtpunkte darstellte. Neben den als Richtpunkt herausgehobenen Planvorstellungen der Regierung ist er dann auf die Raumordnungsgrundsätze des Bundes- und des Landesgesetzgebers nicht eingegangen.

(4) Zusammenfassung und Stellungnahme

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz verfährt demnach mit den landesplanerischen Zielsetzungen unterschiedlich. Er behandelt bei der Prüfung der Einzelmaßnahme auf Modellgerechtigkeit das Bundesraumordnungsgesetz, das Landesplanungsgesetz und das von der Exekutive aufgestellte Landesentwicklungsprogramm nebeneinander.

---

1) VerfGH Rhl-Pf in AS 12, 239 (250).

Er nennt andererseits die Programme und Pläne der Exekutive bei der Festlegung des Lösungsmodells, das sich der Gesetzgeber zur obersten Leitschnur gemacht habe. Er geht dabei nicht auf die vom Bundes- und Landesgesetzgeber förmlich verabschiedeten Raumordnungsgrundsätze ein, obwohl diese in der planerischen Hierarchie eine höhere, vorrangige Planungsstufe darstellen. Denn in § 9 Abs.1 LPlG Rhl-Pf heißt es zu den Raumordnungsgrundsätzen des Landes, im Landesentwicklungsprogramm und in den regionalen Raumordnungsplänen würden die Ziele der Landesplanung dargestellt, die räumlich und sachlich "zur Verwirklichung" der Grundsätze der Raumordnung des § 2 LPlG erforderlich seien. Die Planungsziele der Exekutive sollten somit nach dem Willen des Gesetzgebers zur Ausführung und Ausfüllung der Grundsätze dienen, die er aufgestellt hat. "Eine Systematisierung der raumordnerischen Maßstäbe ist nicht erkennbar, abgesehen von der Modellgerechtigkeit als einer Konkretisierung des Gemeinwohlprinzips"[1].

Als vorteilhaft zu erwähnen ist, daß im Vergleich zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, der die Neugliederung als reines Zweckprogramm ansieht, eine Konditionalisierung des Programms erreicht wird[2]. Da, wie auch Hoppe betont hat, jede Neugliederung im Spannungsfeld genereller und spezieller Zwecke liegt und die partei- oder regionalpolitischen Zielsetzungen unversehens wechseln können, bedeutet die Bindung des Gesetzgebers an Modelle einen stärkeren Schutz der Selbstverwaltungskörperschaften. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz besitzt den nicht zu unterschätzenden Vorteil, die Tendenz zu größerer Sachgerechtigkeit zu stärken. Sie hat die Neugliederungsgesetzgebung auf die abstraktere Ebene konditionaler Modelle verschoben, die dem Vorwurf der

---

1) Vgl. Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.82.

2) Vgl. Hoppe, StGR 1972 S.257 (261); 1973 S.228 (230); in: Grundfragen, S.63 (70).

unsachlichen Einflußnahme oder der Willkür entgegentritt, während der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gesetzgeberischem Dezisionismus Vorschub leistet.

bb Der StGH Baden-Württemberg

Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg ist in seinen Urteilen zu Neugliederungsmaßnahmen auf die bundesrechtlichen Grundsätze der Raumordnung soweit ersichtlich nicht eingegangen. Die landesrechtlichen Grundsätze und Ziele von Raumordnung und Landesplanung sind in Baden-Württemberg nicht durch Gesetz geregelt, sondern im Landesentwicklungsplan enthalten, der als Rechtsverordnung von der Regierung erlassen wurde[1]. Die somit ausnahmslos untergesetzlichen baden-württembergischen landesplanerischen Zielsetzungen haben in der Rechtsprechung ihren Platz bei der Sach- und Systemgerechtigkeit gefunden. Das Gebot der Systemgerechtigkeit schaffe, so hat der Staatsgerichtshof im Nürtingen-Eßlingen-Urteil ausgeführt[2], jedoch keine starre und schematische Bindung. Die leitenden Gesichtspunkte seien ihrer Natur nach allgemeine Grundsätze von hoher Elastizität. Der Gesetzgeber habe nicht nur bei der Auswahl der leitenden Gesichtspunkte, vielmehr gerade auch bei ihrer Verwirklichung in den einzelnen Neugliederungsmaßnahmen weitgehende Gestaltungsfreiheit. Die vom Gesetzgeber übernommenen leitenden Gesichtspunkte fänden ihren Niederschlag meist in den Begründungen der Gesetzentwürfe[3].

---

1) Vgl. § 1 des Gesetzes über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplanes v. 11.4.1972, GBl S.169, wonach der Landesentwicklungsplan v. 22.6.1971 durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden kann. Dies geschah durch Verordnung v. 11.4.1972, GBl S.169.

2) StGH Bad-Württ in ESVGH 23, 1 (5).

3) Vgl. etwa die Verweise auf Landtagsdrucksachen und eine Sonderbeilage zum Staatsanzeiger im Urt. des StGH Bad-Württ in ESVGH 23, 1 (9).

Im Nürtingen-Eßlingen-Urteil hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber bescheinigt[1], er habe "sich im vorliegenden Fall vor allem an die im Landesentwicklungsplan vom 22.6.1971 ausgewiesene Entwicklungsachse Eßlingen-Plochingen-Nürtingen gehalten" usw. Die angegriffene Neuordnung biete den Vorteil, "daß eine großräumige Planung im neuen Kreis - in Konkretisierung der Regionalplanung - dem Ziel des Landesentwicklungsplans eher gerecht werden" könne.
In der Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Neureut hingegen hat der Staatsgerichtshof das vom Gesetzgeber gewählte System nicht beanstandet[2], obwohl es dem Landesentwicklungsplan zuwiderlief. Denn, so hat er ausgeführt, die in den leitenden Gesichtspunkten, die sich aus dem Gesetzentwurf ergäben, gemachte Ausnahme vom System der Gemeindereform erscheine, obwohl an sich systemwidrig, nicht willkürlich, weil sie durch vertretbare sachliche und politische Erwägungen gedeckt sei[3]. Diese überwiegenden Erwägungen waren, daß eine Vielzahl kleinerer Gemeinden erhalten wurde, die sich nach früheren und nun überholten Reformvorstellungen freiwillig gebildet hatten, daß deren Bildung staatlich genehmigt worden war und daß die Gemeinden finanziell gefördert wurden.

In der Tendenz des Staatsgerichtshofs zu Abstrahierungen und Generalisierungen zeigt sich eine erfreuliche Anlehnung an die Modellrechtsprechung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs. Allerdings setzt er sich relativ leicht über das Gebot der Modellgerechtigkeit hinweg. Innerhalb der Modellgerechtigkeit finden die landesplanerischen Vorstellungen der Exekutive nur Berücksichtigung, soweit sie nach den Materialien dem Maßnahmegesetz als "leitende Gesichtspunkte"[4] zugrunde liegen.

---

1) StGH Bad-Württ in ESVGH 23, 1 (12).
2) StGH Bad-Württ in ESVGH 25, 1 (28).
3) a.a.O. S.30.
4) StGH Bad-Württ ESVGH 23, 1 (9, 12).

cc Der Niedersächsische StGH

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof mißt Eingriffe in den Bestand und die Grenzen von Gemeinden und Gemeindeverbänden ebenfalls daran, ob sie aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen[1]. Im Ergebnis kommt er, so führt der Gerichtshof aus, im wesentlichen zu demselben Rahmen für die Nachprüfung, den auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil zum Bielefeld-Gesetz gefunden habe[2]. Dennoch will das Gericht prüfen, ob der gesetzgeberische Eingriff, soweit der Gesetzgeber ein bestimmtes System gewählt habe, dem System entspreche[3]. Damit greift er ein typisches Merkmal der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz auf.

Mit der Systemgerechtigkeit und der Landesplanung geht der Niedersächsische Staatsgerichtshof auf eigene, sehr großzügige Art und Weise um. Er stellt in den Urteilen vom Januar 1974 fest, der niedersächsische Gesetzgeber habe sich einen "gesetzlichen Rahmen" für den Inhalt der Gebietsreform nicht gesetzt. Soweit ein gesetzlicher Rahmen nicht vorhanden sei, könne eine gewählte Lösung auch nicht wegen fehlender Systemgerechtigkeit als ein untaugliches Mittel für die Ziele des Gesetzgebers angesehen werden[4]. -
In dem Urteil zum Soltau-Fallingbostel-Gesetz vom Mai 1974[5] bejaht er die Übereinstimmung der angegriffenen Maßnahme mit dem Gemeinwohl. Er zieht dazu landesplanerische Grundsätze aus dem Gutachten der Sachverständigenkommission und die Entschließung des Landtags vom 9.2.1971 (Drucks 7/382) heran und betont, das angefochtene Gesetz folge diesen

---

1) Nds StGH in Nds MBl 1974 S.361 (365 f).

2) Nds StGH in Nds MBl 1974 S.367 (375).

3) Nds StGH in Nds MBl 1974 S.361 (366); 1974 S.367 (375); in DVBl 1974 S.520 (521).

4) Nds StGH in Nds MBl 1974 S.361 (367); 1974 S.367 (376).

5) Nds StGH in DVBl 1974 S.520.

Grundsätzen[1]. Die ausführlichen "Leitbilder für die Reform" gibt der Staatsgerichtshof im Urteilstatbestand wieder[2]. - Diese "Grundsätze für die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene" relativiert der Gerichtshof in einer anderen Entscheidung[3], denn in Anpassung an die landschaftlichen Verhältnisse, an die politische Durchsetzbarkeit, möglicherweise auch zur Erprobung verschiedener Wege sei es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, in der angefochtenen Weise "pragmatisch" vorzugehen[4]. - Den Vorwurf, das Wolfsburg-Gesetz mißachte die von der Verwaltung aufgestellten Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, erklärt der Gerichtshof[5] für verfassungsrechtlich nicht relevant. Der Gesetzgeber sei an Raumordnungs- und Planungsentscheidungen der Verwaltung nicht gebunden. Bezüglich der Vorschriften des Zonenrandförderungsgesetzes und anderer Bundesgesetze, - dazu sind die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes zu zählen - verneint der Staatsgerichtshof seine Prüfungskompetenz. Er habe nach den Vorschriften der Landesverfassung nur die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung zu prüfen.

Damit hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Raumordnungsgrundsätze des Bundes überhaupt nicht herangezogen. Die untergesetzlichen landesplanerischen Grundsätze hat er zumindest einmal zur Begründung der Gemeinwohlbezogenheit einer Regelung benutzt. Seine sonstigen Stellungnahmen erscheinen verwirrend. Dazu gehört, daß er eine Prüfung auf Systemgerechtigkeit ablehnt, weil ein "gesetzlicher Rahmen" fehle[6]. Nimmt man den Staatsgerichtshof beim Wort, so wird man umgekehrt diese Äußerung dahin auslegen können, daß dann eine Prüfung der Gebietsänderungsgesetze auf Systemgerechtigkeit in Frage komme, wenn ein gesetzlicher Rahmen

---

1) Nds StGH in DVBl 1974 S.520 (521).
2) Abgedruckt in Nds MBl 1974 S.361 (362).
3) Nds StGH in Nds MBl S.367.
4) a.a.O. S.376 l.Sp.
5) Nds StGH in Nds MBl 1974 S.361 (367 r.Sp.).
6) Insbes. Nds StGH in Nds MBl 1974 S.361 (367 l.Sp.).

vorhanden sei. Die verfassungsrechtliche Problematik, das Maßnahmegesetz am allgemeinen Gesetz (gesetzlicher Rahmen) zu messen, tritt in dieser Rechtsprechung somit zutage. Sie bleibt aber unerörtert, weil ein generelles Planungsgesetz fehle.

dd Das Bundesverfassungsgericht

Für die Verfassungsbeschwerde von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit der Behauptung, ein Landesgesetze verletze ihr Selbstverwaltungsrecht, kommt zunächst die Anrufung des Landesverfassungsgerichts in Betracht. Nur subsidiär ist der Rechtsweg vor das Bundesverfassungsgericht gegeben (Art.93 Abs.1 Ziff. 4 b GG, § 91 BVerfGG). Gemeindeverbände Bayerns, Gemeinden und Gemeindeverbände Hessens, Niedersachsens, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins haben sich zulässigerweise aber erfolglos an das Bundesverfassungsgericht gewandt[1]. In allen Fällen sind sie an dem Vorprüfungsausschuß des Gerichts gescheitert, der nach § 93 a Abs.5 BVerfGG seine Entscheidungen nicht zu begründen braucht. Die Erwartungen der auf das Bundesverfassungsgericht angewiesenen Gemeinden sind daher gleich Null, die Begründungen formelhaft, nichtssagend und unergiebig[2]. Sie bieten als "bloße Paraphrasierung von Behauptungen der Kritik keinen Einsatz."[3]
Dennoch lassen sich über die Kontrollmaßstäbe zu kommunalen Verfassungsbeschwerden gewisse Feststellungen treffen. Gemeinden und Gemeindeverbände seien, so hat das Gericht in anderem Zusammenhang ausgeführt[4], an sich nur sachbefugt, eine Verletzung des Art.28 GG zu rügen. Sie könnten darüber

---

1) Vgl. Granderath DÖV 1973 S.332 f mit Angabe der Aktenzeichen der zahlreichen unveröffentlichten Entscheidungen; Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.33.

2) Vgl. Hoppe StGR 1973 S.14 = Grundfragen 1973 S.63; StGR 1973 S.228; Hoppe/Rengeling a.a.O. S.38.

3) Ridder NJW 1972 S.1689 zur Vorprüfung durch den Dreier-Ausschuß.

4) BVerfGE 1, 167 (181); 7, 305 (311).

hinaus die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit einer Norm des Grundgesetzes dann rügen, "wenn diese Norm ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet ist". Das Bundesverfassungsgericht hat Neugliederungsgesetze wegen ihrer Orientierung an Gründen des öffentlichen Wohls gebilligt[1], weil der Gesetzgeber von sachgerechten Erwägungen ausgegangen sei, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit und Erforderlichkeit beachtet habe[2] und die gesetzliche Regelung frei von Willkür sei[3].

Die Widersprüchlichkeit, daß der Vorprüfungsausschuß es andererseits als unzulässig ablehnte, über Art.28 GG hinaus die Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips und des Willkürverbots, nämlich Art.20 GG und Art.3 Abs.1 GG unmittelbar im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren zu prüfen, bringt, darauf weisen Hoppe/Rengeling hin[4], eine gewisse Unklarheit. Sie läßt sich lösen, wenn man das Anliegen des Gerichts erkennt, materielles Verfassungsrecht und Verfassungsrechtsystematik streng zu trennen.

Trotz der Kürze seiner Äußerungen scheint der Vorprüfungsausschuß das Postulat der Leitbild- oder Systemgerechtigkeit im Ansatz anerkannt zu haben. Granderath[5] weist darauf hin, vom Bundesverfassungsgericht werde die einer Verwaltungs- und Gebietsreform zugrundeliegende Konzeption jeweils herangezogen. Eine willkürliche Abweichung von einem solchen Leitbild sei aber in keinem Fall festzustellen gewesen.

---

1) Vgl. v.d.Heide, Der Landkreis 1971 S.221.

2) Vgl. Hoppe StGR 1973 S.14; Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.39.

3) Vgl. Granderath DÖV 1973 S.332 (334).

4) Hoppe/Rengeling a.a.O. S.80.

5) Granderath DÖV 1973 S.332 (335).

3. Stellungnahmen in der Literatur

Die Ausführungen in der Literatur zum Raumordnungs- und Landesplanungsrecht wie zu den Bindungen des Landesgesetzgebers bei Gesetzen der kommunalen Neugliederung sind ebenso zahlreich wie differenziert. Die Darstellung muß sich deshalb auf einige grundlegende Ansichten beschränken.

a Friesenhahn

Eine extreme Ansicht zur Freiheit des Neugliederungsgesetzgebers vertritt Friesenhahn[1]. Von einer Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung ist nicht die Rede. Er sieht den Sinn der Gesetzesform im Schutz der Gemeinden durch Tätigwerden der demokratisch legitimierten Volksvertretung in einem formalisierten Verfahren sowie in der wesentlichen Bedeutung der organisatorischen Regelung. Den aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Maßstab des öffentlichen Wohls hält er für eine unrichtige These. Die Selbstverwaltung diene der Dezentralisation, weniger der örtlichen Verbundenheit, die Neugliederung sei staatlicher Organisationsakt und das öffentliche Wohl eine rein politische Frage. Den Begriff des öffentlichen Wohls, wie ihn der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen entwickelt hat, bezeichnet Friesenhahn nicht als justitiablen Maßstab, sondern als mystische Formel. Da auch das Anhörungsrecht der Gemeinden kein Verfassungsgrundsatz sei, könne die Verfassungsrechtsprechung das Gesetz nur auf evidente Willkür prüfen.

b Breuer

Demgegenüber hat Breuer[2] die Ansicht einer weitgehenden Bindung des Gesetzgebers seinen eigenen Programmsätzen

---

1) Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972 S.115.
2) Breuer DVBl 1970 S.101.

und Plänen gegenüber entwickelt. Die Ausführungen behandeln exemplarisch die Bindung des Gesetzgebers bei der Beschlußfassung über den Haushaltsplan an das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bindung des Gesetzgebers an die programmatischen Grundsätze des Stabilitätsgesetzes sowie die Bindungen des Landesgesetzgebers an die programmatischen Bestimmungen der Gemeindeordnung über die Zulässigkeit von Gebietsänderungen (§§ 14 Abs.1, 16 Abs.1 GO NW). Nur peripher erwähnt wird die raumgestaltende Planung, die Gesamtplanung und Raumordnung, die zum Ziel die planerische Steuerung raumbedeutsamer Vorhaben und Maßnahmen habe. Denn der Zugriff auf den Raum könne nicht mehr dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben, sondern müsse durch Pläne sinnvoll koordiniert werden.
Die Ausführungen Breuers bauen darauf auf, daß Programm- und Plangesetze auf Koordinierung und Determination auch künftiger Gesetze ausgerichtet sind. Beim Aufeinandertreffen von Plan- oder Programmgesetz mit einem Ausführungs- oder "Normal"-Gesetz gelte der Vorrang der lex posterior nicht. Der Grundsatz müsse der Auslegung weichen. Die Auslegung habe die Eigenart der zu wachsender Bedeutung gelangenden Programm- oder Plangesetze zu berücksichtigen. Mit ihnen werde das politische Ziel einer Disziplinierung des gesamten staatlichen Handelns erstrebt. Gerade in einer verfassungspolitischen Situation, in der sich die Funktionen der Legislative und Exekutive zunehmend verschränkten, könne sinnvollerweise das künftige Handeln des Gesetzgebers nicht von der allgemeinen programmatischen oder planerischen Disziplinierung ausgenommen werden. Dazu komme, daß die Programm- oder Plangesetze einen Vertrauenstatbestand setzten und ihnen bei teleologischer Auslegung eine "stillschweigende Kollisionsnorm" innewohne, die den Vorrang des älteren Programm- oder Plangesetzes vor dem "Normalgesetz" begründe.
Deshalb würden die Programm- oder Plangesetze aber nicht auf eine verfassungsrechtliche Zwischenstufe zwischen einfachem Gesetz und Verfassung gehoben. Vielmehr sei die Aufhebung,

Änderung oder Durchbrechung von Programm- oder Plangesetzen formalisiert, indem derartige "Abweichungen" der Gesetzgeber ausdrücklich kennzeichnen müsse. Andernfalls sei er an seine eigenen Programm- oder Plangesetze gebunden.

c Stern-Püttner

Stern und Püttner haben bereits 1967/68[1] das Gebot der Systemtreue in bezug auf die Verwaltungsneugliederung aufgestellt. Soweit nicht besondere Vorschriften wie Art.3 GG den Gesetzgeber zur Systematik zwängen, seien zwar systemwidrige Gesetze im allgemeinen nicht verfassungswidrig. Etwas anderes gelte aber für die Verwaltungsneugliederung, bei der ein Mindestmaß an Systemtreue Verfassungsprinzip sei. Das folge aus der Pflicht des Gesetzgebers, die kommunale Eigenverantwortung zu ermöglichen. Die relativ strenge Systematik, nach der Gemeinden und Kreise konstruiert seien und daß ihre Zuständigkeiten verhältnismäßig starr seien, hänge mit der von den Selbstverwaltungskörperschaften geforderten Eigenverantwortung zusammen. Diese könne nur entwickeln, wer in einem geordneten System bestimmte Aufgabenkreise längere Zeit in der Hand habe und sich demzufolge Erfolg oder Mißerfolg der eigenen Tätigkeit zurechnen lassen müsse. Hierdurch seien der "Organisationswillkür" des Gesetzgebers prinzipielle Grenzen gesetzt. Er müsse sich für ein Modell entscheiden und in diesem Modell eine gewisse Konsequenz wahren, die den Selbstverwaltungskörperschaften ermögliche, sich auf das System einzustellen. Systemwillkür lasse die Eigenverantwortung verkümmern und sei verfassungswidrig.
Unter das Gebot der Systemtreue ordnen Stern-Püttner auch die materiellen Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes ein[2]. So setze das Gebot des § 2 Abs.1 Nr.6 BROG, ungesunden

---

1) Stern-Püttner, Grundfragen, S.25 f.

2) Stern-Püttner, Grundfragen, S.40; vgl. auch Stern, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, S.112 ff.

Verdichtungen von Wohn- und Arbeitsstätten entgegenzutreten, denjenigen Eingemeindungen eine Grenze, die derartige ungesunde Verdichtungen heraufbeschwören. Eingemeindungen müßten sich in die Gesamtvorstellungen über die Raumordnung sinnvoll einfügen.

d Hoppe

Hoppe[1] hat versucht, eine gewisse Bindung des Gesetzgebers sowohl an gesetzlich aufgestellte "Leitlinien, Grundsätze, Richtschnuren etc." - und hierzu wird man auch die Landesplanungsgesetze zählen müssen -, sowie an bestimmte vom Gesetzgeber bei Beginn der Neugliederung übernommene Lösungsmodelle zu begründen durch eine Übertragung der geläufigen verwaltungsrechtlichen Konstruktion der Selbstbindung der Verwaltung nach Art.3 GG[2].
Dabei geht Hoppe davon aus, daß die landweite Gebietsreform nach einem Konzept, aufgrund von Leitlinien, Modellen und Maßstäben erfolge. Diese sollen für die Einzelentscheidung generell und prinzipiell ausschlaggebend, aber nicht strikt bindend sein. Abweichungen im Einzelfall seien geboten, weil der Gleichheitssatz zwar Selbstbindungsgrundlage sei, aber ein Differenzierungsgebot enthalte. Damit beschränke sich die Selbstbindung aufgrund des Gleichheitsgebotes auf den "Satz vom zureichenden Grund", der besage, daß der Gesetzgeber nicht ohne zureichenden Grund von den Lösungsmodellen im Einzelfall abweichen solle. Die Bindung des Neugliederungsgesetzgebers gründet Hoppe auf allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Treu und Glauben sowie das Verbot des venire contra factum proprium. Aus dem Gleichheitssatz oder dem Rechtsstaatsprinzip wird das Gebot der Systemgerechtigkeit

---

1) Hoppe DVBl 1971 S.473 (476 ff).

2) Zur Selbstbindung schon Salzwedel DÖV 1969 S.546 (547 r.Sp.); vgl. etwa auch Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S.273, 279; Bückmann, Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, S.96.

abgeleitet, das den Gesetzgeber bei der systematischen Neuordnung in gleichartigen Regelungsfällen an seine Konzeption binde.

Einen ergänzenden, offenen Ansatz bieten Hoppe/Rengeling[1], wonach die Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs.1 BROG den Neugliederungsgesetzgeber binden könnten. Art.28 Abs.2 GG garantiere die Selbstverwaltung "im Rahmen der Gesetze", und zu diesen Gesetzen könnten die kodifizierten Bundesraumordnungsgrundsätze gehören. Die Brücke von der landesrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung (Art.78 Verf NW), die Maßstab des Landesverfassungsgerichts sein muß, zu Art.28 Abs.2 GG ergibt sich wohl aus der Überlegung, daß Art.28 Abs.2 GG eine Mindestgarantie der kommunalen Selbstverwaltung enthalte[2], die Basis der landesrechtlichen Gewährleistung sein müsse (Art.31 GG). "Im Rahmen der Gesetze" in Art.28 Abs.2 GG wird in Parallele zur "verfassungsmäßigen Ordnung" in Art.2 Abs.1 GG gesetzt. Wie bei Art.2 Abs.1 GG nur verfassungsmäßige Gesetze Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit seien, müsse jedes, gleich aus welchen Gründen verfassungswidrige Gesetz im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren aufgehoben werden, denn das Selbstverwaltungsrecht dürfe nur durch wirksame Gesetze eingeschränkt werden.
In das System der Prüfungsmaßstäbe der kommunalen Neugliederungsgesetze seien "somit nicht nur die Prüfungsmaßstäbe des Verfassungs-Gesetzes, sondern alle im Rang über dem Landesrecht stehenden einfachgesetzlichen Rechtsnormen einzubeziehen," wie "einfache verfassungsmäßige Bundesgesetze, also etwa das Bundesraumordnungsgesetz"[3].

---

1) Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S.119, 82 f.

2) Hoppe/Rengeling a.a.O. S. 64 ff.

3) Hoppe/Rengeling a.a.O. S. 83.

4. Eigener Ansatz

a Planerischer Widerspruch und Plangerechtigkeit

Die gegenwärtige Periode wird geprägt durch den sprunghaften Anstieg verfügbarer Informationen, Daten, elektronische Datenverarbeitung, durch Programmierung und Planung. Auch in den staatlichen Bereich sind diese Erkenntnismittel vorgedrungen. Die Planung soll im modernen Sozialstaat den Zufall ablösen. Der dynamische Begriff des Sozialstaats und des Rechtsstaats muß die Planung umfassen.
Auch die kommunale Gebietsreform ist kein isolierter Akt und punktuell angelegt, sondern im Rahmen eines Planungsvorgangs zu sehen[1]. Der Sinn allgemeiner und im Grunde ahistorischer Gebietsänderungen liegt gerade darin, die Gemeindegebiete zweckrational und einheitlich nach den Staatszielen der Raumordnung zu reformieren[2]. Ein Entscheidungsstil des "muddling through" muß scharf abgelehnt werden[3]. Die Gestaltung der Politik je nach dem Wirksamwerden einzelner Interessenssphären löst Sachfragen der Planung nicht[4]. Die Aufstellung und Verabschiedung planerischer Maximen, deren Schöpfer diesen völlig frei und beliebig zuwiderhandeln kann, wäre ein gauklerisches, nutzloses Unterfangen. Es wäre eine planerische Irreführung der Rechtsunterworfenen. Rechtsstaatswidrig ist daher der planerische Wildwuchs[5]. Die Rechtsstaatlichkeit erhöhen kann hingegen die Ausweitung abgestimmter Planungen. Die planlogisch höherstufigen Pläne können als Rahmenbedingungen und Kontrollmaßstäbe späteren Planungen eine (eingeschränkte) Vorhersehbarkeit vermitteln.
Ausgangspunkt sollen nicht die die Neugliederungsgesetze regierenden Gründe des öffentlichen Wohls sein, sondern

---

1) Vgl. Hoppe, Festgabe für Hefermehl, S.91 (103).

2) So Salzwedel DÖV 1969 S.810 (814).

3) Vgl. Reinermann in: Krauch, Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, S.181 ff, 197 ff.

4) So Wimmer in Die Verwaltung 1974 S.465 (477).

5) Vgl. Schmidt-Aßmann DÖV 1974 S.541 (547); auch Hesse, Diss. S.194 "Verbot der Konzeptlosigkeit".

der allgemeine Planungsrahmen des Bundesgesetzgebers.

b Bindungen des Landesgesetzgebers an bundesrechtliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung

aa Bindungen an die "Aufgaben und Ziele[1] der Raumordnung" (§ 1 BROG)

§ 1 Abs.1 BROG gebietet als Aufgabe und Ziel der Raumordnung, das Bundesgebiet "in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient". Abs.2 und 3 gebieten die Förderung der Wiedervereinigung und der Zusammenarbeit im europäischen Raum. Abs.4 normiert das sogenannte Gegenstromprinzip. Die Ordnung des Einzelraumes soll sich der Ordnung des Gesamtraumes einfügen und die Ordnung des Gesamtraumes soll die Belange der Einzelräume berücksichtigen.
Die Aussagekraft dieser Leitbildbestimmungen ist gering[2], da sie den Verfassungsgrundsatz der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art.2 Abs.1 GG), die Staatsziele der Präambel des Grundgesetzes - deutsche Wiedervereinigung und europäische Einigung - wiederholen und unvermittelt der Aufgabe der Raumordnung zuzuordnen suchen, aber die näheren Grundsätze der Zuordnung von Mensch und Raum offenlassen. Das wechselseitige Zusammenwirken der planerischen Arbeitsrichtungen im Gegenstromverfahren von unten nach oben und von oben nach unten ist ein allgemein anerkanntes Prinzip der Landesplanung[3].
Die in § 1 präambelartig zusammengefaßten obersten Leitbilder der Raumordnung haben aufgrund der geringen eigenen Aussagekraft und ihres hohen Abstraktionsgrades wenig praktische Relevanz. Die Rechtsprechung ließ sie unerwähnt.

---

1) Die Wortwahl "Ziele" der Raumordnung ist unglücklich, weil § 5 BROG auch den Begriff verwendet, der ebenso wie im Landesrecht etwas ganz anderes bedeutet, vgl. § 11 LPlG NW, §§ 19 ff LEPrG NW.

2) Vgl. Evers BROG S.34.

3) Vgl. Zinkahn-Bielenberg BROG § 1 Rdn.7 S.22.

Sie sind allerdings unmittelbar geltendes Bundesrecht und gelten ohne Einschränkung für den Landesgesetzgeber ebenso wie für Regierung und Verwaltung.

bb Bindungen an Bundes-Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs.1 u.2 BROG)

Daraus, daß die Bundesraumordnungsgrundsätze Bundesrecht sind und das Raumordnungsgesetz ein Rahmengesetz ist (Art.75 Nr.4, 72, 31 GG), ließe sich problemlos eine umfassende Bindung der Bundesraumordnungsgrundsätze herleiten. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß eine spezielle Regelung über Geltung und Verwirklichung der Grundsätze in den §§ 3 und 4 BROG enthalten ist. § 3 bestimmt die Geltung für den Bund (Abs.1), für die Länder (Abs.2) und für den einzelnen Bürger (Abs.3). Für die Länder ist in Abs.2 Satz 1 formuliert:

"Die Grundsätze des § 2 gelten unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern."

Diese Vorschrift wird Angelpunkt der weiteren Betrachtung sein.

(1) Landesgesetzgeber als "die Landesplanung in den Ländern"

Zu untersuchen ist zunächst, ob mit der "Landesplanung in den Ländern" auch der Landesgesetzgeber in den Geltungsbereich der Raumordnungsgrundsätze einbezogen worden ist.

Die Frage erübrigt sich nicht etwa deshalb, weil § 2 Abs.3 BROG den Ländern erlaubt, weitere Raumordnungsgrundsätze aufzustellen, "soweit diese dem Abs.1 und dem § 1 nicht widersprechen". Denn aus dieser Vorschrift ist nur zu entnehmen, daß die landesrechtlichen Grundsätze den bundesrechtlichen und den allgemeinen Leitvorstellungen des § 1 nicht widersprechen dürfen. Eine darüber hinausgehende Bindung des Landesgesetzgebers bei sonstigen

Planungsgesetzen kann daraus nicht abzuleiten sein[1].

Die Klärung der Frage, was unter der "Landesplanung" iSv § 3 Abs.2 Satz 1 zu verstehen ist, muß die Entstehungsgeschichte der Vorschrift berücksichtigen.

Der § 3 Abs.2 im Entwurf des Raumordnungsgesetzes, den die Bundesregierung 1963 dem Bundesrat vorlegte[2], zielte auf Bindung des Landesgesetzgebers ab und wollte zudem den Raumordnungsgrundsätzen unmittelbare Geltung in den Ländern verschaffen:

> "Die Grundsätze nach § 2 bilden den Rahmen für die Gesetzgebung der Länder über die Raumordnung. Sie gelten für die Raumordnung der Länder unmittelbar, solange sie nicht von solchen Landesgesetzen übernommen worden sind."

Der Bundesrat lehnte die Regierungsvorlage ab, da die

---

1) a.A. Schulz-Gadow, Diss. S.66, dessen Deduktionen auf der Unterscheidung zwischen Raumordnung und Landesplanung basieren. Der Wert dieser Unterscheidung war im Gesetzgebungsverfahren streitig, blieb damals unentschieden und ist heute noch keineswegs anerkannt. Zur Irrelevanz dieser Unterscheidung für § 3 Abs.2 Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Anm.9 S.59. - Schulz-Gadow meint, § 3 Abs.2 Satz 1 hätte ebenso lauten können: Die Grundsätze des § 2 gelten unmittelbar in den Ländern. Eine derartige Formulierung war schon beim ersten Durchgang des Entwurfs im Bundesrat äußerst streitig. "Die unmittelbare Geltung der Grundsätze des § 2 ist mit dem Charakter eines Rahmengesetzes, das erst nach Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber vollziehbar sein darf, unvereinbar." So der Rechtsausschuß BR Drucks 54/1/63 Ziff.15 S.14; vgl. auch BR Steno Ber 255. Sitzung S.57 D, 59 A. Danach stellt sich die später Gesetz gewordene Beschränkung nur auf "die Landesplanung in den Ländern" als Kompromißfassung dar.

2) BR Drucks 54/63 S.2 v. 1.3.1963.

Raumordnungsgrundsätze des § 2 allgemeine Richtlinien der Politik enthielten[1]. Die Stellungnahme der Bundesregierung entgegnete[2], § 2 enthalte keine Richtlinien der Politik, sondern Richtlinien für den Landesgesetzgeber. Verfassungspolitische Bedenken äußerte im Bundesrat der Vertreter der Bundesregierung selbst[3] gegen die Wirkung der Grundsätze nämlich, daß die Grundsätze bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Landesgesetzgeber tätig geworden seien, schon unmittelbare Wirkung innerhalb der Länder haben sollten. Er meinte, da es ungewiß sei, ob und in welchem Zeitpunkt der Landesgesetzgeber tätig werde, solle man sich gemeinsam bemühen, einen Weg zu finden, der den Grundsätzen jedenfalls größere Wirkung gebe, als sie einem bloßen Appell an den Landesgesetzgeber zukomme.

In den Ausschüssen des Bundestags wurde § 3 Abs.2 umformuliert. Die Überarbeitung im Redaktionsausschuß[4] brachte eine Fassung, die von der Bindung des Landesgesetzgebers an die Grundsätze des § 2 Abs.1 ausgeht, gleichzeitig aber zwischen Landesgesetzgeber und der "Raumordnung in den Ländern" unterscheidet:

> "Solange und soweit die Länder die Vorschriften des § 2 nicht durch Landesplanungsgesetze oder nach Maßgabe von Landesplanungsgesetzen übernommen, ausgefüllt oder ergänzt haben, gelten sie für die Raumordnung in den Ländern unmittelbar."

Nach dieser Formulierung hat es den Anschein, daß "die Raumordnung in den Ländern" als Oberbegriff verwendet wird

---

1) Begründung des Bundesrats zur Ablehnung des Entwurfs eines BROG, BT Drucks IV 1204 Anlage 2.

2) Stellungnahme der Bundesregierung zur Ablehnung des Entwurfs eines BROG durch den Bundesrat, BT Drucks IV 1204 Anlage 3.

3) Dr. Ernst, Staatssekretär im BMin f. Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, BR Steno Ber 255.Sitzung v. 22.3.1963 S.59.

4) Ergebnis der 2.Lesung im federführenden Ausschuß nach Überarbeitung durch den Redaktionsausschuß, BT 24.Ausschuß für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Anlage 1 der Ausschußdrucksache v. 20.7.1964.

für den Landesgesetzgeber und all diejenigen Behörden im Land, denen die Aufgabe der Raumordnung zukommt. Nur so ist die folgende vereinfachte Fassung des federführenden Ausschusses[1] zu verstehen:

"Die Grundsätze des § 2 Abs.1 und 2 gelten unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern."

Kennzeichnend kommentiert das Kurzprotokoll der Ausschußberatung[2]:

"Abg. Dr. Czaja fragt an, wie § 3 Abs.2 Satz 1 auszulegen sei. Er habe ihn immer so aufgefaßt, daß die Grundsätze nicht etwa nur für die Landesplanungsbehörde, s o n d e r n g e n e r e l l f ü r a l l e M a ß n a h m e n d e r L a n d e s p l a n u n g g e l t e n[3]. StSekr Prof. Dr. Ernst erwidert darauf, diese Auslegung sei richtig. Sie folge auch schon aus § 3 Abs.2 Satz 3. Mit dem Begriff der Landesplanung in § 3 Abs.2 Satz 1 sei also nicht die Behörde, sondern die Funktion gemeint. Abg. Dr. Czaja regt an, daß diese Auslegung im schriftlichen Bericht aufgenommen wird."[4]

---

1) Entwurf eines Raumordnungsgesetzes i.d.F. einer Arbeitsunterlage des Ausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung v. 19.1.1965, Anlage 3 zum Protokoll Nr.85 v. 21.1.1965 des 24. BT-Ausschusses.

2) Kurzprotokoll der 85.Sitzung des Ausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, 24. Ausschuß, 4.WP v. 21.1.1965 S.10.

3) Heraushebung des Verfassers.

4) Der Bericht der Abg. Dr. Czaja und Jacobi (Köln) erläutert weniger klar: "Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung richten sich nach Landesrecht, die Programme und Pläne der Landesplanung bilden aber auch den Rahmen für raumwirksame Investitionen. Den Ländern wurde die Möglichkeit eröffnet, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung weiter zu erstrecken. Auf Besonderheiten der Stadtstaaten wurde Rücksicht genommen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist die unmittelbare Geltung der Grundsätze für die Raumordnung in den Ländern vorgesehen, solange und soweit sie noch nicht durch Landesplanungsgesetze oder nach deren Maßgabe übernommen wurden".
zu BT Drucks IV 3014 S.4.

In der zweiten Beratung des Entwurfs bemerkte der Abgeordnete Jacobi (Köln)[1] zur Bindung der Landesplanung, zwar werde das Gesetz die Länder an die Grundsätze binden, doch auch hier in Abänderung der ursprünglichen Fassung nur insoweit, als die Länder den Vollzug ihrer Grundsätze der Landesplanung zurechnen.
Nach Verabschiedung durch den Bundestag wurde im zweiten Durchgang des Entwurfs beim Bundesrat im Rechtsausschuß die Bindung des Landesgesetzgebers angesprochen. Der Ministerialdirigent Dr. Kleinrahm (Nordrhein-Westfalen) fragte[2], ob nicht mit den Aufgaben der Landesplanung nur der Landesgesetzgeber angesprochen werde, ob § 3 Abs.2 Satz 1 sich überhaupt an eine Landesstelle richte. RR Dr. Bielenberg (BMWo) entgegnete, die Grundsätze gelten unmittelbar für die obersten Landesplanungsbehörden der Länder.
Die Bindung des Landesgesetzgebers war somit, selbst wenn das nach der endgültigen Gesetzesfassung zweifelhaft sein mag, in der Gesetzesberatung unumstritten.
In der Literatur wird bei Zinkahn-Bielenberg, Cholewa-v.d.Heide und Halstenberg der Landesgesetzgeber bei der Erläuterung des Geltungsbereichs der Raumordnungsgrundsätze nicht erwähnt. Übereinstimmend[3] führen sie aus, die Bindungswirkung der Grundsätze werde nur in bezug auf die Landesplanung als Aufgabe, nicht als Verwaltungszweig geregelt. Soweit die Aufgaben der Landesplanung reichten, gelten auch die Grundsätze. Dies sei eine Frage des Landesrechts. Daraus ist zu schließen, daß der Landesgesetzgeber, der sich Aufgaben der Landesplanung selbst vorbehält, - etwa die Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms nach § 10 LPlG NW - an die Grundsätze des Bundes gebunden ist.

---

1) BT Steno Ber IV S.8007 A.

2) BR-Rechtsausschuß 287.Sitzung v. 24.2.1965 - R 0055 - Nr. R. 26/65, S.5.

3) Vgl. Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Anm.9 S.55, 59; Cholewa-v.d.Heide in Brügelmann BROG § 3 S.13 f; Halstenberg in Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 2524.

Diese Auffassung bestätigt Evers[1]. Er sieht nach § 3 Abs.2 BROG auch den Landesgesetzgeber gebunden, "wenn er beim Erlaß von Raumordnungsplänen mitwirkt".
§ 3 Abs.2 Satz 1 BROG bindet somit den Landesgesetzgeber, der als "Landesplanung" tätig wird, an die Raumordnungsgrundsätze des Bundes.

(2) Bindungen des Landesgesetzgebers bei landesplanerischen Maßnahmegesetzen

Nachdem klargestellt wurde, daß der Landesgesetzgeber bei der Aufstellung landesplanerischer Programme und Pläne nach § 3 Abs.2 Satz 1 BROG an die Raumordnungsgrundsätze des Bundes gebunden ist, bleibt zu untersuchen, ob dies auch für Gesetze gilt, die landesplanerische Einzelregelungen, konkret, kommunale Gebietsänderungen zum Inhalt haben.

Die kommunale Gebietsänderung dient der Neugliederung der Verwaltung und hat dadurch einen fachplanerischen Aspekt. Cholewa-v.d.Heide[2] führen aus, in den Bereich der "Landesplanung" gehörten nicht die Fachplanungsträger der Länder.

Die Bindung auch des Maßnahmegesetzgebers ergibt sich jedoch aus mehreren Überlegungen. Die Bindung eines einheitlichen Planungsträgers kann nicht aufgespalten werden je nachdem, ob er ein Gebiet der Gesamtplanung oder der Fachplanung regelt. Ein gesamtplanerisch gebundenes Organ könnte sonst durch Ausweichen auf Sachbereichsregelungen, d.h. durch fachplanerische Einzelregelungen die allgemeine Bindung unterlaufen. Dies wäre landesplanerisch system- und sinnwidrig. Deshalb verpflichtet § 4 Abs.3 BROG "die Länder", die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung im Landesbereich sicherzustellen[3]. Dies soll "insbesondere" durch die Aufstellung

---

1) Evers BROG S.63.

2) Cholewa-v.d.Heide in Brügelmann § 3 BROG, S.15.

3) Vgl. v.d.Heide in Brügelmann BROG, Einl. III 3 a dd S.6.

von Programmen und Plänen geschehen. Der Gedanke der Koordinierung der raumwirksamen Planungen und Maßnahmen auf den verschiedenen Planungsebenen durchzieht als roter Faden das ganze Bundesraumordnungsgesetz[1]. Dadurch wird eine in sich geschlossene Ordnung des gesamten Planungsrechts auf allen Planungsebenen in Bund und Ländern angestrebt. Die Aufgabe der Landesplanung beschränkt sich nicht nur auf die Aufstellung von Programmen und Plänen, sondern erstreckt sich auch auf die Koordination aller Fachplanungen, wobei unter Fachplanungen nicht nur förmliche Planungen verstanden werden dürfen, sondern alle raumbedeutsamen Maßnahmen[2].

Zum Sachgebiet des kommunalen Neugliederungsrechts ergeben die Materialien des Raumordnungsgesetzes, daß die Raumordnungsgrundsätze gezielt im Hinblick auf die Verbesserung der regionalen und kommunalen Gebietsstruktur aufgestellt wurden. Der Minister Lücke[3] leitete die Notwendigkeit einer Raumordnungspolitik aus der Unordnung der regionalen Siedlungsstruktur her, aus der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, der mangelhaften Ausstattung mit notwendigen kommunalen Diensten, der Unterentwicklung der gesamten Infrastruktur u.a.m. Die aufgezeigten Raumordnungsprobleme werden, so meinte der Minister, sich nur dann lösen lassen, wenn alle Maßnahmen auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet seien und bestimmte Grundsätze allgemein beachtet würden. Die Bundesregierung habe solche Grundsätze aufgestellt, die den Kern des Gesetzentwurfs bildeten.

Der Landesgesetzgeber ist somit verpflichtet, auch bei den Maßnahmegesetzen der Gebietsänderung die Raumordnungsgrundsätze zu beachten. Das bedeutet nicht, daß diese Gesetze aus ihrer spezifischen Zweckbindung gelöst und allein

---

1) Vgl. Cholewa-v.d.Heide in Brügelmann BROG § 3 S.5.

2) So Zinkahn-Bielenberg BROG § 1 Anm.8 S.26, § 3 Anm.9 S.60.

3) BT Steno Ber IV S.4551 B,S.4552 C; BT Steno Ber IV S. 8016 f; vgl. auch Abg. Hammersen (FDP) BT Steno Ber IV S.8012 A.

auf die Raumordnung auszurichten seien. Die Raumordnung hat die Aufgabe, diese Maßnahmen zu koordinieren, nicht aber in ihrer Funktion zu ändern. Nur soweit die Gesetze der Raumordnung dienen, sind sie den Grundsätzen anzupassen.

cc Prüfungskompetenz des VerfGH Nordrhein-Westfalen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können in Nordrhein-Westfalen die Verfassungsbeschwerde nur mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften über das Recht der Selbstverwaltung (§ 50 VGHG). Das Selbstverwaltungsrecht ist verfassungsgerichtlicher Maßstab der Maßnahmegesetze der Neugliederung. Diese sind darauf zu prüfen, ob der Eingriff in den gewachsenen Bestand der Gemeinden durch Gründe des öffentlichen Wohls gedeckt ist. Neben der Beachtung allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze muß der Gesetzgeber von sachgerechten Erwägungen ausgegangen sein, er darf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit und Erforderlichkeit nicht außer acht gelassen haben und seine Maßnahme muß frei von Willkür sein.
Bei den Maßnahmegesetzen der Neugliederung handelt es sich nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers um Planungsgesetze. Hieraus legitimiert er den tiefen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht. Ob die planerische Einzelfallregelung verhältnismäßig, geeignet, erforderlich und willkürfrei ist, läßt sich nur durch einen Vergleich mit den planerischen Zielvorgaben feststellen. Diese Zielvorgaben sind nicht ein willkürliches, unsystematisches Gemisch von Modellen, Zielvorstellungen und Kriterien. Oberste und verbindliche Verarbeitungsregel sind die Aufgaben und Ziele sowie die Grundsätze der Raumordnung (§§ 1,2 Abs.1 u.2 BROG). Sie sind als konkretisierte Gemeinwohlforderungen dem Landesgesetzgeber vorgegeben[1].

---

1) Vgl. Evers BROG S.61.

Das Verfassungsgericht ist, wie Zinkahn-Bielenberg ausführen[1], verpflichtet zu prüfen, ob diese Grundsätze bei der in Frage stehenden Entscheidung im Sinne des Gesetzes angewandt worden sind. Die gerichtliche Kontrolle umfaßt zunächst die Prüfung, ob die in § 2 Abs.2 geforderte Abwägung vorgenommen worden ist. Überprüfbar ist weiterhin die Feststellung, ob der Landesgesetzgeber sein Augenmerk auf alle materiellen Grundsätze gerichtet, sie inhaltlich richtig erfaßt und ermittelt hat, welche von ihnen für die konkrete Maßnahme von Bedeutung sein konnte,sowie weiterhin, ob er sich nicht irrtümlich an eine bestimmte Reihenfolge der Grundsätze gebunden glaubte. Der Prüfung unterliegt auch der den Grundsätzen im konkreten Fall zugeordnete Sachverhalt, soweit er nach objektiven Maßstäben zu beurteilen ist, d.h. namentlich die Bestandsaufnahme über die verschiedenartigen im Raum wirkenden Daten. Der gerichtlichen Kontrolle sind aber dort Grenzen gesetzt, wo der Gesetzgeber aufgrund der gegebenen Sachverhalte, aktiv in den sozialen Bereich eingreifend, unter dem Gesichtspunkt einer an den Prinzipien des § 1 ausgerichteten regionalen Strukturpolitik Leitvorstellungen für den Raum festlegt[2].

c Bindungen des Landesgesetzgebers an landesrechtliche Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung (§§ 1-18 LEPrG NW)

Der Bund hat in § 2 Abs.1 BROG Grundsätze der Raumordnung aufgestellt und räumt in § 2 Abs.3 BROG den Ländern das Recht ein, weitere Grundsätze der Raumordnung aufzustellen, soweit diese dem § 2 Abs.1 BROG und den Leitbildern des § 1 BROG nicht widersprechen. Die §§ 1-18 LEPrG NW enthalten "Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung", die nach der Vorstellung des Landesgesetzgebers die Bundes-

---

1) Zinkahn-Bielenberg BROG § 2 Rdn. 11 S.46.

2) Zum Übergang von der "bloßen" raumordnerischen Landesplanung zu der aktiven Landesentwicklungsplanung vgl. das Meerbusch-Urteil des VerfGH NW in StGR 1975 S.367 (369 r.Sp.).

Grundsätze "ergänzen und vertiefen" und deren Rechtswirkungen sich aus § 37 Abs.1 LEPrG und § 3 BROG ergeben[1].

aa Der Landesgesetzgeber als öffentlicher Planungsträger (§ 37 Abs.1 LEPrG NW)

§ 37 Abs.1 LEPrG nennt bei den Stellen, die von der Rechtswirkung der Grundsätze und Ziele erfaßt werden, "die öffentlichen Planungsträger". Bei dieser weiten Formulierung liegt - unabhängig von der verfassungsrechtlichen Problematik - der Gedanke nahe, den Gesetzgeber,der landesplanerisch tätig wird, als derartigen Planungsträger einzustufen. Er handelt hoheitlich und ist damit ein öffentlicher Planungsträger. Planungsträger ist er, weil darunter eine Stelle oder Einrichtung zu verstehen ist, der raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen obliegen[2].
Doch hält dieser Denkansatz schon einer systematischen Auslegung der gesetzlichen Bestimmung nicht stand. Die öffentlichen Planungsträger werden in einem Satz in fortlaufender Aufzählung genannt zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden einerseits und den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts andererseits. Systematisch läßt sich der Gesetzgeber, das Landesparlament als oberstes Landesorgan, hier nicht einstufen. Hätte der Gesetzgeber auch nur daran gedacht, sich als öffentlichen Planungsträger in seinem Gesetz selbst zu nennen und zu beziehen, wäre dies so außergewöhnlich, daß er es an hervorragender Stelle gebracht und nicht in einer Aufzählung zwischen Behörden, Gemeinden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen verborgen hätte.
Der Landesgesetzgeber hat sich in der Formulierung vielmehr,

---

1) Vgl. amtliche Einzelbegründung des Gesetzentwurfs LT NW Drucks 7/1764 S.27.

2) So Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Rdn.5 S.51.

wie sich aus den Materialien ergibt[1], an die Vorschrift der §§ 5 Abs.4, 4 Abs.5 BROG angelehnt. Die Aufzählung der gebundenen Stellen entspricht genau der des § 4 Abs.5 BROG. Die Erwähnung der öffentlichen Planungsträger soll entsprechend der bundesrechtlichen Vorschrift Lücken schließen und solche Stellen des Bundes und des Landes erfassen, die weder Behörden noch juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, denen aber raumbedeutsame Planungen und sonstige Maßnahmen obliegen[2]. Praktische Relevanz hat die Benennung derzeit für die Deutsche Bundesbahn, die als nichtrechtsfähiges Vermögen des Bundes mit eigener Rechnungs- und Wirtschaftsführung (§ 1 BBahnG) eine Sonderstellung einnimmt und als solche nicht als Behörde anzusehen ist; erfaßt werden könnten auch sonstige privatrechtlich organisierte Planungsträger, denen der Behördencharakter abgesprochen wird[3].
Planungsträger im Sinne des § 37 Abs.1 LEPrG ist der Gesetzgeber demnach nicht.

bb Selbstbindung des Gesetzgebers (§ 3 Abs.2 Satz 1 BROG)

Die Rechtswirkung der landesrechtlichen Raumordnungsgrundsätze ergibt sich neben § 37 Abs.1 LEPrG aus § 3 BROG. § 3 Abs.2 Satz 1 BROG, der, wie eingehend untersucht, den Landesgesetzgeber anspricht, bindet diesen ohne zu differenzieren an "die Grundsätze des § 2". Es erscheint einer weiteren eingehenden Untersuchung wert, welche Bedeutung diese pauschale Verweisung auf die Grundsätze des § 2 hat. Denn § 2 kennt neben den Bundes-Grundsätzen auch Raumordnungsgrundsätze der Länder (Abs.3). Damit ist denkbar, daß der

---

1) Amtliche Einzelbegründung zu § 37 LT Drucks 7/1764 S.54. - Wie mißglückt die Formulierung ist, wird daraus ersichtlich, daß die öffentlichen Planungsträger einerseits in die Aufzählung des § 37 Abs.1 LEPrG eingereiht werden, andererseits die amtliche Begründung selbst (a.a.O.) den Begriff öffentlicher Planungsträger als Oberbegriff für alle in dieser Vorschrift genannten Stellen verwendet.

2) Dazu Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Rdn.5 S.50.

3) Vgl. Evers BROG S.59 f.

landesplanerische Einzelfallregelungen treffende Landesgesetzgeber an seine Landes-Grundsätze gebunden sein könnte. Eine derartige Selbstbindung erscheint zwar sachlich sinnlos, solange das Land noch keine Grundsätze iSd § 2 Abs.3 BROG aufgestellt hat,und verfassungsrechtlich bedenklich, wenn es sich um untergesetzliche, von der Exekutive aufgestellte Grundsätze handelt[1]. Beides ist in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall. Die Selbstbindung aufgrund bundesrechtlicher Anordnung ist daher der Überlegung wert[2]. Vorausgehen soll ein verfassungsrechtlicher Exkurs, der zeigt, inwieweit eine Selbstbindung des Gesetzgebers durch höherrangiges Recht im Bereich des Bundesrechts bekannt und anerkannt ist.

---

1) Vgl. aber etwa die Bezugnahme des VerfGH NW auf landesplanerische Zielvorstellungen der Exekutive als Grundlagen der Neugliederung, oben S.88 ff; als Richtpunkte in der Rechtsprechung des VerfGH Rhl-Pf S.95.

2) Die §§ 2 Abs.3, 3 Abs.2 Satz 1 sprechen von den Ländern, deren Grundsätze die Landesplanung in den Ländern binden könnten. Diese Vorschriften unterscheiden nicht zwischen Gesetzgeber und Regierung bzw. Verwaltung. - Denkbar sind in der Kombination von Grundsätzen und gebundenen Stellen vier Möglichkeiten:
a Grundsätze der Legislative - Bindung der Exekutive
b Grundsätze der Legislative - Bindung der Legislative
c Grundsätze der Exekutive - Bindung der Exekutive
d Grundsätze der Exekutive - Bindung der Legislative
Während die Möglichkeit d ausgeschlossen erscheint, bleiben die drei anderen Möglichkeiten offen.
b und c sind problematisch. Eine Bindung innerhalb der Exekutive - etwa durch die Verabschiedung der Grundsätze als Rechtsverordnung - ist in Nordrhein-Westfalen nicht gegeben, so daß nur b zu erörtern bleibt.

(1) Das Phänomen der Selbstbindung durch höherrangiges Recht

Bereits 1927/1928 ist, wie die historische Betrachtung ergab[1], ohne besondere verfassungsrechtliche Erwähnung eine Selbstbindung des Gesetzgebers durch allgemeine Gesetze bezüglich der konkret anordnenden Gebietsänderungsaussprüche als möglich anerkannt gewesen. Ebenfalls ohne eine höherrangige Anordnung zu fordern, hat Heckel im Jahre 1932 vertreten, das Parlament könne an gleichrangige Grundsatzvorschriften gebunden und ein Verstoß dagegen rechtswidrig sein: "Die Reichshaushaltsordnung bindet zugleich das Parlament, da sich auch dieses bei der Verabschiedung des Haushaltsplanes nach ihr zu richten hat, sofern es nicht mindestens gleichzeitig die Reichshaushaltsordnung - etwa im Etatsgesetz - ändert oder suspendiert"[2]. Damit wurde die Konstruktion einer Selbstbindung des Gesetzgebers vertreten mit der Folge, daß er sich nicht im Einzelfall über die Vorschriften der Blankettnorm hinwegsetzen, sie nicht "durchbrechen" durfte[3].
Eine derartige Bindung ohne höherrangige Anordnung mag problematisch sein, weil sie einen Verlust des substantiellen Eigenwerts der Verfassung und die Preisgabe ihres begrifflichen Selbststandes bewirkt[4]. Gegenüber dem Bundesgesetzgeber ordnet die Verfassung heute in Art.109 Abs.3 GG jedenfalls an, daß die durch Bundesgesetz aufzustellenden Grundsätze des Haushaltsrechts für Bund und Länder gemeinsam gelten. Dementsprechend enthält der 1. Teil des Haushaltsgrundsätzegesetzes[5] Grundsatzvorschriften auch für die Gesetzgebung des Bundes. Der Bund wird verpflich-

---

1) Oben S.34.

2) v.Heckel, Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, Bd. 2 S.376, Krüger DVBl 1962 S.581 (583).

3) Dazu auch Krüger DVBl 1962 S.581 (583), die Ähnlichkeiten im Hamburger Landesplanungsrecht erkennt; Breuer DVBl 1970 S.101 (104).

4) So Bethge zur Theorie der Selbstbindung des Gesetzgebers an die Gebietsänderungsvorschriften der GO, in DÖV 1972 S.155 (159).

5) Vom 19.8.1969 BGBl I S.1273.

tet, sein Haushaltsrecht danach zu regeln (§ 1 HGrG). Das Grundsätzegesetz bindet also nicht allein die Gesetzgeber der Länder, vielmehr auch den Bundesgesetzgeber. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet sich insofern selbst, als er beim Erlaß des Haushaltsgesetzes dieser sich auferlegten Bindung nicht zuwiderhandeln kann[2]. Hierin liegt eine Ausnahme von der Regel, daß der Bundesgesetzgeber von einfachem Bundesrecht jederzeit abweichen darf. Solange der Bund das Grundsätzegesetz nicht abändert, ist er an die Grundsätze gebunden, wie es die Länder sind[3]. Bei den Grundsätzen handelt es sich um einfaches Bundesrecht, dessen Besonderheit darin besteht, daß die allgemeine Regel lex posterior derogat legi priori nur begrenzt gilt[4].

(2) Auslegung der §§ 3 Abs.2 Satz 1, 2 Abs.3 BROG

(a) Historische Auslegung

Zur Frage einer Bindung des Landesgesetzgebers durch § 3 Abs.2 Satz 1 BROG an die Landesraumordnungsgrundsätze gibt die Entstehungsgeschichte einige Anhaltspunkte.
Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Raumordnungsgesetzes[5] sah nicht vor, daß die Länder überhaupt eigene Raumordnungsgrundsätze aufstellen konnten. Erst im Mai 1964 schlug der federführende Bundestags-Ausschuß einen § 2 Abs.4 vor, nach dem die Länder Raumordnungsgrundsätze aufstellen konnten[6]. Nach Überarbeitung durch den Redaktionsausschuß erhielt in der zweiten Lesung des federführenden Bundestagsaus-

---

1) So die amtliche Begründung in BT Drucks V 3040 S.38.

2) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.109 Rdn.30 f.

3) Vgl. Püttner DÖV 1970 S.322 (324), der den Gedanken des quasivertraglichen Charakters mit gegenseitiger Bindung fruchtbar macht. Wenn der Bund selbst die Grundsätze verläßt, müßte er in Kauf nehmen, daß dann sich die Länder die entsprechende Freiheit nehmen.

4) Ausführlich Vogel/Wiebel in Bonner Kommentar, Art.109 GG Rdn. 162, 166-172.

5) BR Drucks 54/63 v. 1.3.1963.

6) Kurzprotokoll der 65. Sitzung des 24. BT-Ausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung v. 27.5.1964 S.6.

schusses im Juli 1964[1] der § 2 Abs.3 die Stellung und Fassung, die spätere Überarbeitungen unverändert übernahmen und die Gesetz wurde. Der dem Ausschußbericht beigefügte Bericht der Abgeordneten Dr. Czaja und Jacobi (Köln) begründet knapp: "Der neu aufgenommene Absatz 3 entspricht dem Charakter des Rahmengesetzes."[2]

An § 3 Abs.2 Satz 1 wurde noch gearbeitet, als § 2 Abs.3 schon feststand. Im Juli 1964 hatte § 3 Abs.2 eine oben wiedergegebene[3], von der endgültigen stark unterschiedliche Fassung. Bemerkenswert ist eine Fassung des § 3 Abs.2 Satz 1 v. 19.1.1965 in einer Arbeitsunterlage des federführenden Bundestagsausschusses[4], da sie präzise verweist, indem sie "die Landesplanung" nur an die Bundes-Grundsätze bindet:

> "Die Grundsätze des § 2 Abs.1 und 2 gelten unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern."

Das Kurzprotokoll der Ausschußberatung[5] ist ebenso rätselhaft wie aufschlußreich:

> "MinR Dr. Zinkahn erklärt, daß in dem Text des Entwurfs vom 19. Januar ein Schreibfehler unterlaufen sei. In § 3 Abs.2 müsse der Zusatz "Abs.1 und 2" hinter § 2 gestrichen werden, so daß § 3 Abs.2 Satz 2[6] richtig laute:
>
> > 'Die Grundsätze des § 2 gelten unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern.'
>
> Der Ausschuß schließt sich dieser Berichtigung an."

Damit hatte § 3 Abs.2 Satz 1 seine endgültige Fassung gefun-

---

1) Ergebnis der zweiten Lesung im federführenden Ausschuß nach Überarbeitung durch den Redaktionsausschuß, Ausschußdrucksache des 24 BT-Ausschusses für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung v. 20.7.1964, S.4.

2) zu BT Drucks IV 3014 S.4.

3) Vgl. oben S.112.

4) Vgl. oben S.113 mit Fußn.1.

5) S.10 f des Kurzprotokolls der 85. Sitzung, oben S.113 Fußn.2.

6) Schreibfehler im Kurzprotokoll, es muß Satz 1 heißen.

den. Warum die Verweisung nur auf die Bundes-Raumordnungsgrundsätze und nicht auf § 2 vollinhaltlich ein Druckfehler gewesen sein sollte, wie Zinkahn meinte, ist schwer erklärlich. Es hat den Anschein, der Ausschuß unterstellte als selbstverständlich, daß - um die Terminologie des Gesetzes zu verwenden - die Landesplanung in den Ländern an die von den Ländern aufgestellten Raumordnungsgrundsätze gebunden sei, - an die obersten Maximen der Raumordnung, die die Länder aufzustellen haben.
Dafür spricht, daß die Streichung der Verweisung nur auf die Bundes-Raumordnungsgrundsätze (Abs.1 und 2) in dem Kurzprotokoll auf derselben Seite in unmittelbarem Anschluß an die Erörterung und Erläuterung aufgeführt wird, wie der Begriff "die Landesplanung" zu verstehen sei[1].
Die Möglichkeit, die undifferenzierte Rückverweisung des § 3 Abs.2 Satz 1 auf "die Grundsätze des § 2" könnte gesetzgeberische Nachlässigkeit sein, kann damit gleichzeitig ausgeschlossen werden.

(b) Systematische Auslegung

Die Geltung der Grundsätze der Raumordnung für den Landesbereich (§ 3 Abs.2) ist systematisch eingeordnet zwischen die Geltung für den Bundesbereich (§ 3 Abs.1) und die Geltung für den einzelnen Bürger (§ 3 Abs.3). In jedem der drei geregelten Fälle hat der Gesetzgeber in unterschiedlicher Weise auf § 2 zurückverwiesen.
Auffallend ist, daß der Gesetzgeber in § 3 Abs.2 Satz 1 auf § 2 insgesamt und ohne zu differenzieren zurückverweist. Einen Satz später in § 3 Abs.2 Satz 2 verweist der Gesetzgeber nur auf die Grundsätze des § 2 Abs.1. Er hat augenscheinlich zwischen den verschiedenen Absätzen des § 2 und § 2 insgesamt zu unterscheiden gewußt.
In § 3 Abs.1 verweist der Gesetzgeber auf "die Vorschriften des § 2 Abs.1 und 2 sowie die aufgrund des § 2 Abs.3 auf-

---

1) Vgl. obige Erörterung S.113.

gestellten Grundsätze". In § 3 Abs.3 verweist der Gesetzgeber auf "die Grundsätze des § 2 Abs.1 und 3".
Während alle Rückverweisungen in § 3 auf die drei Absätze des § 2 nach einzelnen Absätzen differenzieren, ist dies nur in § 3 Abs.2 Satz 1 nicht der Fall. Geht man von einer sorgfältigen Redaktion des Gesetzes aus, wozu aller Anlaß besteht[1], kann dieser Befund nur bedeuten, daß der Gesetzgeber auf den gesamten § 2, also Abs.1, 2 und 3 verweisen wollte, jedoch mit einer gewissen Zurückhaltung, einem Vorbehalt, den nur die systematische Analyse deutlich machen kann.
Dieser Vorbehalt klang auch schon an[2]. Denn der Bund hat in § 2 Abs.3 den Ländern gestattet, weitere Raumordnungsgrundsätze aufzustellen. Auch die Exekutive der Länder kann danach, wie dies in Baden-Württemberg der Fall ist[3], Grundsätze der Raumordnung erlassen. Diese können jedoch nicht den Gesetzgeber nach § 3 Abs.2 Satz 1 formal binden, weil er das übergeordnete, souveräne Landesorgan ist. Die Verweisung dieser Vorschrift auf § 2 ist also unter einem Vorbehalt zu sehen, der angesichts der gesetzlichen Verabschiedung von Raumordnungsgrundsätzen im Landesentwicklungsprogramm in Nordrhein-Westfalen nicht von Bedeutung ist.

(c) Teleologische Auslegung

Zweck der Vorschrift des § 3 Abs.2 Satz 1 BROG ist es, "die Landesplanung" an die Raumordnungsgrundsätze zu binden. Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung bestimmen

---

1) Vgl. "Der vorliegende Gesetzentwurf ist nicht nur das Ergebnis einer zehnjährigen Beratung dieser Materie im Deutschen Bundestag, sondern auch die Frucht vielseitiger und intensiver Bemühungen einer großen Zahl sachverständiger Persönlichkeiten, Organisationen und Behörden." So der Abg. Hammersen (FDP) in der 2.Beratung, BT Steno Ber IV S.8010 T, 8011 A.

2) Vgl. die Aufschlüsselung der Kombinationsmöglichkeiten oben S. 121 Fußn.2.

3) Vgl. den Landesentwicklungsplan des Landes Bad.-Württ., der durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt wurde, oben S.97 Fußn.1.

sich nach Landesrecht. Aufgabe der Landesplanung ist die Gesamtplanung für eine "den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung"(§ 1 Abs.1 LPlG NW). Diese Aufgabe obliegt nach dem Landesplanungsgesetz gemeinschaftlich dem Staat und der Selbstverwaltung (§ 1 Abs.3 LPlG NW). Sie nehmen "die Landesplanung" wahr.
Das Raumordnungsgesetz strebt nach Wortlaut und Absicht an, die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Bundes- und Landesstellen weitestmöglich miteinander in Einklang zu bringen, um Gegenläufigkeiten zu vermeiden[1]. Als roter Faden durchzieht, wie bereits betont wurde, der Gedanke der Koordinierung der verschiedenen Planungsebenen das ganze Gesetz. Dadurch wird eine in sich geschlossene Ordnung des gesamten Planungsrechts in der Bundesrepublik auf allen vier Planungsebenen von der Bauleitplanung über die Regionalplanung und Landesplanung bis zur Bundesplanung geschaffen. Ein Ausbrechen des Landesgesetzgebers aus den eigenen Raumordnungsgrundsätzen im Einzelfall würde die umfassende Koordination stören. Es wäre raumordnungswidrig. Das System des § 3 BROG stünde auf dem Spiel.
In § 3 Abs.1 BROG hat sich der Bund verpflichtet, in seinem Bereich die Raumordnungsgrundsätze, und zwar auch die der Länder zu beachten. Die Einwirkung der Landes-Grundsätze auf die Wahrnehmung der Bundeskompetenzen ist eine Beschränkung der Souveränität des den Gliedstaaten übergeordneten Staatswesens, die besonderer Legitimation bedarf. Dies ist selbst dann zu fordern, wenn man mit der neueren Lehre das Bund-Länderverhältnis weniger auf Über-Unterordnung als auf Ergänzung und Zusammenwirken nach näherer verfassungsrechtlicher Ausgestaltung ansieht[2]. Die Legitimation kann nur in der gegenseitigen Rücksichts- und Koordinationspflicht zum Zwecke sinnvoller, grundsatz- und

---

1) Vgl. Cholewa-v.d.Heide in Brügelmann BROG § 3 II 4 S.5; Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Rdn.8 S.53.

2) Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, S.92 ff.

zielgerechter Raumordnung als gesamtstaatlicher Aufgabe gesehen werden. Ebenso wie der Bund bei der Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Rücksichtnahme auf die Länder-Grundsätze verpflichtet ist, muß das einzelne Land selbst seine Grundsätze beachten. Es kann nicht deren Beachtung auf Bundesebene verlangen, wenn es selbst die Grundlagen der Bindung nach Belieben im Einzelfall zerstörte[1].

Als Ergebnis ist damit festzustellen, daß der Landesgesetzgeber bei landesplanerischen Maßnahmegesetzen kraft Bundesrecht die von ihm selbst aufgestellten Raumordnungsgrundsätze beachten muß. Die allgemeine lex posterior Regel ist, solange er die Grundsätze nicht ausdrücklich abändert, eingeschränkt.

(3) Prüfungskompetenz des VerfGH Nordrhein-Westfalen

Wenn man zutreffenderweise die Prüfung des Landesverfassungsgerichts auf die Übereinstimmung des Maßnahmegesetzes mit den verbindlichen planerischen Zielvorgaben erstreckt[2], sind die den bundesrechtlichen Maximen nachgeordneten Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung (§§ 1-18 LEPrG) vom Gesetzgeber zu beachten[3] und deren Anwendung entsprechend verfassungsgerichtlich zu überprüfen.

---

1) Vgl. zur Selbstbindung des Bundes für seine Verwaltung als verfassungsrechtliches Phänomen Evers BROG S.74 f; Zinkahn-Bielenberg BROG § 3 Rdn.2 S.48.

2) Vgl. oben S.117 f.

3) Zur Abwägungspflicht vgl. § 2 Abs.2 BROG und § 37 Abs.1 Satz 2 LEPrG NW.

d Bindungen des Landesgesetzgebers an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§§ 19-34 LEPrG NW)

aa Die Ziele nach dem LEPrG NW

Das Landesplanungsgesetz kennt drei verschiedenstufige Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die der Gebietsentwicklungspläne (§ 14 Abs.1), die der Landesentwicklungspläne (§ 13 Abs.1) und die des Landesentwicklungsprogramms (§ 12). Nur die letzteren werden als Gesetz beschlossen.

Das Landesentwicklungsprogramm hat Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes (§§ 19-23) und Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche (§§ 24-34) verkündet[1]. Diese gesetzliche Festlegung, so ist in der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs ausgeführt worden[2], bedeute für das Land einen Markierungspunkt. Grundsatzfragen der Raumordnungspolitik, die Jahrzehnte hindurch fraglich, politisch, streckenweise auch ideologisch überhöht, umstritten waren, würden "nun mit der Autorität dieses hohen Hauses entschieden". Das gelte für so wichtige Fragen wie das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung (§ 20), die positive Beurteilung des Konzentrationsgrundsatzes (§ 21) und für die nun Gesetz gewordene Erkenntnis, daß nicht nur in den Ballungskernen und Ballungsrandzonen, sondern eben auch in den ländlichen Zonen (vgl. § 19) eine qualitativ hochwertige Versorgung der Bevölkerung und eine wirtschaftliche Weiterentwicklung nur über die Zusammenfassung der Kräfte und Entwicklungen in Unterzentren, Mittelzentren und Oberzentren (§ 20 Abs.2) erreicht werden könne. Das Gesetz, verlautete in der zweiten Lesung[3], garantiere mit seinen Maßstäben und Methoden nicht nur eine wünschenswerte Einheitlichkeit

---

1) Vgl. oben S.64 f.

2) Dr. Halstenberg, Minister für Bundesangelegenheiten, in der 2.Lesung des LEPrG-Entwurfs LT NW Steno Ber 7. WP S.3837 D.

3) Dr. Vogt (FDP) in der 2.Lesung des LEPrG-Entwurfs LT NW Steno Ber 7. WP S.3846 B.

der Planung im ganzen Land, sondern sei geradezu eine "Charta der Planung". Es sei eines der wichtigsten Gesetze der Legislaturperiode. Die Verwirklichung der Ziele des Landesentwicklungsprogramms bedinge eine "konsequente Fortsetzung" der kommunalen und regionalen Neugliederung des Landesgebiets[1]. Es sei als "Teil eines Gesamtkonzepts beginnender Regierungs- und Verwaltungsreform" zu verstehen[2].
Es ist zu untersuchen, wie der Gesetzgeber, der durch Bundesrecht an diese seine Ziele nicht gebunden wird (§§ 5 Abs.4, 4 Abs.5 BROG), bei den Maßnahmegesetzen der Neugliederung sein derart charakterisiertes Planungssystem zu beachten hat.

bb Regeln der Normenkollision

Der Normenkonflikt zwischen generellem Planungsgesetz und planerischem Maßnahmegesetz läßt sich durch die bekannten Regeln[3] lösen:

- lex superior derogat legi inferiori
- lex posterior derogat legi priori
- lex specialis derogat legi generali
- lex superior generalis non derogat legi priori speciali[4].

---

1) So Abg. Wilde (FDP) in der 1.Lesung des LEPrG-Entwurfs LT NW Steno Ber 7. WP S.1991 A.

2) So Abg. Dr. Worms (CDU) in der 2.Lesung des LEPrG-Entwurfs LT NW Steno Ber 7. WP S.3839 B.

3) Vgl. etwa Forsthoff-Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S.74 m.w.N.

4) Achterberg DÖV 1973 S.289 (292 f) stellt als weitere Kollisionsregel für planende und geplante Gesetze den Satz "lex completa derogat legi complenti" auf. Der Sinn des Satzes ist schwer zu ergründen. In obige Reihe gestellt könnte er zu übersetzen sein: Das ausgefüllte, ergänzte Gesetz geht dem ergänzenden Gesetz (lex complens) vor. = Die planungsrechtliche Vollregelung geht dem planenden Gesetz vor. So gesehen besagt der Satz kaum mehr als die bekannte Parömie von der

Forts. S.131

Der Satz der lex superior hilft nicht weiter, da gerade die Suche nach der lex superior die Problematik bestimmt. Insoweit kann die lex superior-Regel lediglich eine Verweisung auf die Verfassung bedeuten (Art.25, 31 GG). Mit den anderen drei Regeln ließe sich allein der Vorrang des Maßnahmegesetzes begründen. Das Neugliederungsgesetz ist lex specialis gegenüber den allgemeinen Zielen des Landesentwicklungsprogramms. Für künftige Neugliederungsgesetze gilt der Satz von der lex posterior. Neugliederungsgesetze, die vor der gesetzlichen Fassung des Landesentwicklungsprogramms ergingen, bleiben nach der lex posterior generalis-Regel unberührt.

Seit Quaritsch[1] nachgewiesen hat, daß die lex posterior-Regel nicht apriorischer Natur, sondern Erzeugnis bestimmter Rechtsepochen und des sie dominierenden Rechtsdenkens ist, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Regeln der horizontalen Ordnungsreihe nicht unreflektiert anwendbare, mechanische Ordnungsfaktoren sind. Sie bedürfen im Einzelfall der Berichtigung durch die materielle und funktionelle Gesetzesauslegung. Der von den Sprichwörtern ausgetragene Wertkonflikt muß bei jeder Normenkollision erneut festgestellt werden[2]. Dazu gehört die Feststellung des der lex posterior-Parömie

---

Forts. v. S.130
lex specialis. - Achterberg behandelt aber das Problem der normlogisch aufeinander bezogenen Regelungen, das er mit der neuen Kollisionsregel zu bewältigen gedenkt. Würde das voll-planende Gesetz (lex completa) den anderen Planungsgesetzen vorgehen, so wäre die planerische Determinierung und Koordinierung ausgeschaltet und die zutreffend erkannte normlogische Abhängigkeit liefe leer. Angebracht wäre die These:
lex generalis derogat legi speciali oder
lex complenda derogat legi completae.
Im übrigen ist die postulierte Rangordnung aufgrund des "normlogischen Abhängigkeitsverhältnisses" hier nicht einschlägig, weil Achterberg ein inhaltliches Abhängigkeitsverhältnis voraussetzt, das nach § 37 LEPrG geleugnet werden kann. Vgl. dazu unten S.132.

1) Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz, S.18 f.

2) Vgl. Quaritsch a.a.O. S.21.

zugrundeliegenden Willens des Gesetzgebers, eine neue und bessere Sachverhaltslösung zu normieren.
Ein Ansatz der Gesetzesauslegung wäre, das Maßnahmegesetz in den Blick zu nehmen. Bei den Neugliederungsgesetzen geben die Materialien regelmäßig den Hinweis auf Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Der Gesetzgeber pflegt, wie dargelegt, zu erwähnen, daß er den großen Rahmen gesehen hat und die Einzelregelung raumordnerisch notwendig und sachgemäß ist.
Die Auslegung verlangt gleichermaßen, das generelle Gesetz zu betrachten. Maßnahmegesetz und allgemeines Planungsgesetz sind gegenüberzustellen. Die Untersuchung des Landesentwicklungsprogramms wird sich jedoch als "Fehlschlag" erweisen. Der Gesetzgeber war darauf bedacht, in dem Gesetz selbst enumerativ festzulegen, welche Stellen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten haben.
§ 37 Abs.2, Abs.1 bindet Bundes- und Landesbehörden, Gemeinden, öffentliche Planungsträger und sonstige Exekutivstellen[1]. Die Vorschrift entspricht, wie die amtliche Begründung ausführt[2] den §§ 5 Abs.4, 4 Abs.5 BROG und regelt die Rechtswirkungen der Ziele. Eine Ausdehnung des unmittelbaren Geltungsbereichs auf Einzelfallregelungen des Gesetzgebers muß daher ausscheiden.

cc Planungsziele und "Gründe des öffentlichen Wohls"

Der Neugliederungsgesetzgeber muß bei den Eingriffen in den gewachsenen Bestand der Gemeinden durch Gründe des öffentlichen Wohls gedeckt sein. Neben sachgerechten Erwägungen hat er die rechtsstaatlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit und Geeignetheit zu

---

1) Es gehe, so der Abg. Dr. Waffenschmidt in der 1.Lesung des Entwurfs, um die sachlich gebotene Einflußnahme des Parlaments auf Planungsprozesse und Planungsentscheidungen der Exekutive, LT NW Steno Ber 7. WP S.1986 D.

2) Amtliche Begründung in LT NW Drucks 7/1764 S. 54.

beachten[1]. Während Widersprüchlichkeit zur allgemeinen Planung ein starkes Indiz für die Unverhältnismäßigkeit, mangelnde Erforderlichkeit und mangelnde Eignung einer gefundenen Lösung ist, kann die Ausweitung abgestimmter Planungen die Rechtsstaatlichkeit erhöhen[2].
Die landesplanerischen Zielsetzungen, die der Gesetzgeber im Landesentwicklungsprogramm verkündet hat, sollen, wie in der parlamentarischen Beratung deutlich wurde, unter raumordnenden Aspekten ein Koordinierungs- und Integrationsinstrument darstellen[3]. Der Gesetzgeber wollte für das Land ein "Netz von Zielvorstellungen" verabschieden[4]. Als wesentlich für die "Entwicklungskonzeption" wurde angesehen, daß dieses Programm vom ganzen Land als einer Leistungsgemeinschaft ausgehe, die Zielsetzungen von daher das ganze Land erfassen und jedem Raum seine Aufgabe zuweisen und seine Chance geben. Dieses Entwicklungskonzept spare keinen Landesteil aus[5]. Der Gesetzgeber hat also mit seinen Zielen einen allgemeinen Planungsrahmen aufgestellt im Sinne einer umfassenden materiellen Koordination[6]. Als Kontrapunkt wurde in der Gesetzesberatung die Gemeinwohlschädlichkeit des chaotischen Wildwuchses der Entwicklung ohne Planung dargestellt[7] und in der zweiten Lesung - unter Beifall - die Formulierung Konrad Meyers wiederholt[8]:

> Es gibt in unserem hochentwickelten vielgliedrigen Lebensraum keine größere Freiheitsberaubung als die Planlosigkeit.

---

1) Vgl. oben S.102.

2) Vgl. oben S.108.

3) So Abg. Dr. van Aerssen (CDU) LT NW Steno Ber 7. WP S.3848 C.

4) So Abg. Dr. Antwerpes (SPD) LT NW Steno Ber 7. WP. S.3840 D.

5) So Dr. Posser, Minister für Bundesangelegenheiten, LT NW Steno Ber. 7. WP S.1986 A.

6) Vgl. die Berücksichtigung der Ziele der §§ 21, 22 LEPrG als tragende Gründe der Neugliederungsmaßnahme im Meerbusch-Urteil VerfGH NW StGR 1975 S.367 (368).

7) Vgl. Abg. Dr. Antwerpes (SPD) LD NW Steno Ber 7. WP S.3845 D.

8) Vgl. Dr. Halstenberg, Minister für Bundesangelegenheiten, LT NW Steno Ber 7. WP S.3838 B.

Eine Regelung durfte danach schwerlich mit den Gründen des öffentlichen Wohls vereinbar, d.h. geeignet, verhältnismäßig, sachgerecht begründet und planungswissenschaftlich überzeugend sein, der ein Verstoß gegen diese allgemeinen Ziele des Gesetzgebers nachzuweisen ist. Sicher wird es mehrere Möglichkeiten geben, wie das Gemeinwohl verwirklicht werden kann. Das Entwicklungskonzept ist kein geschlossenes System, sondern auf Überprüfung, Anpassung und Fortentwicklung angelegt (§ 38 LEPrG NW). Gemeinwohlschädlich muß es aber sein, wenn der Gesetzgeber den exekutivischen Planungsstellen die Verwirklichung eines anderen Gemeinwohlbildes vorschreibt, als er selbst durch Einzelmaßnahmen verwirklicht, wenn also die mit dem Anspruch auf Gemeinwohlkonformität auftretenden allgemeinen Planungen und Detailregelungen oder die Einzelfallregelungen von Legislative und Exekutive untereinander sich widersprechen. Die rationalisierende, stabilisierende und freiheitssichernde Wirkung planerischer Koordination wäre aufgehoben.

dd Planspezifische Bindungen

In welchen Zwiespalt das Planungsrecht gerät, das keine Rangordnung der allgemeinen vor den speziellen Planungszielen anerkennt, hat Cassesse[1)] am Beispiel des italienischen Rechts demonstriert. Auf der einen Seite führt er aus:

> "Spätere Gesetze müssen notwendigerweise mit dem Inhalt des Plangesetzes übereinstimmen, wenn nicht die für den Plan charakteristische Einheit aufgegeben werden soll."

Andererseits streckt er die Waffen, wenn er fortfährt:

> "Wohlgemerkt bestehen keinerlei formelle Mittel, um die Plankonformität der späteren, von der Regierung oder aus der Mitte des Parlaments eingebrachten Gesetze sicherzustellen; die Natur des Plangesetzes als eines Supergesetzes beruht allein auf der freiwilligen

---

1) Cassesse in: Joseph H. Kaiser, Planung II, S.209 (222).

Beachtung der im Plan getroffenen Entscheidungen durch das Parlament."[1)]

Planerischen Gestaltungsraum zu belassen wie auch planerischen Widerspruch und Willkür zu vermeiden, kann nur durch einen Kompromiß zwischen strikter Gesetzesbindung und Bindungslosigkeit erreicht werden. Die Erörterung gerät in den Zwischenbereich von rechtsstaatlichen Ansprüchen an das Planungsrecht[2)] und Postulaten einer Verfassungsreform[3)].

Zwischen Parlament und Regierung ist die Planung nicht im Sinne einer Kompetenzverteilung aufgeteilt. Der Entwurf eines Planungskontrollgesetzes[4)] geht zutreffend davon aus, daß die Planerarbeitung aufgrund der sachlichen und personellen Anforderungen grundsätzlich der Exekutive obliegen muß[5)]. Der Entwurf will aber Formen der Mitwirkung des Parlaments finden, die dem besonderen Charakter der Planung als einer grundsätzlich Parlament und Regierung gemeinsam gestellten Aufgabe gerecht werden und die eine Planaufstellung im Wege der Kooperation ermöglichen. Auf diesem gemeinsamen Gebiet besteht die Pflicht zu interorganfreundlichem Verhalten. Das heißt, wenn Planung eine Aufgabe "zur gesamten Hand" ist, muß zwischen Parlament und Regierung eine gegenseitige Achtungs- und Beachtungspflicht bestehen[6)]. Diese besonders geartete

---

1) Vgl. auch die amtliche Begründung zum LPlG NW, "eine angemessene Beteiligung der Legislative bei der Landesplanung" lasse "eine stärkere faktische Bindungswirkung" erwarten, LT NW Drucks 7/1166 S.19.

2) Dazu insbes. Ossenbühl, Gutachten, S.98 ff.

3) Vgl. Barbarino, Böckenförde, Stern im Zwischenbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Teil C, Staatliche Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern, BT Drucks VI 3829 S.44-52.

4) CDU-Entwurf eines Planungskontrollgesetzes, LT NW Drucks 7/1518.

5) So auch die amtliche Begründung des LPlG NW LT NW Drucks 7/1166 S.19.

6) Vgl. Ossenbühl, Gutachten, S.99, der von einem Pakt spricht, der vertragsähnlichen Charakter aufweist.

Planbindung oder Planungsloyalität[1] ist die verfassungsrechtliche Konsequenz der funktionalen Beteiligung der beiden Staatsorgane. Die Planung als gemeinsame Aufgabe würde illusorisch, das Staatsleitungssystem bis zur Funktionsunfähigkeit verunsichert, wenn sich die Staatsorgane jederzeit von ihren als Planung in die Verfassungswirklichkeit gesetzten Aussagen dispensieren könnten. Grenzen zieht nur das Demokratieprinzip, wonach die jeweilige Mehrheit im Staat die Herrschaft ausübt[2]. Ein Parlament muß die Entscheidungen ausdrücklich aufgeben können, die es selbst oder ein voraufgehendes Parlament getroffen hat[3].

Diese derart verstandene Planloyalität darf deshalb nicht nur eine Seite, sie muß beide Seiten, Regierung und Parlament betreffen[4]. Wenn das Parlament planerische Grundsätze und Ziele verkündet, wie es im Landesentwicklungsprogramm für Nordrhein-Westfalen geschehen ist, so muß hierin ein Abrücken vom "Primat des Kurzfristigen", der Ausdruck des eigenen Planungswillens gesehen werden, der nicht nur einseitig die Planungsstellen der Exekutive verpflichtet. Die einmal gebilligten Zielprioritäten muß auch das Parlament durchhalten und darf sie nicht ohne weiteres durch schlüssiges Zuwiderhandeln aufgeben. Die verfassungsrechtlich begründete und abgesicherte "Selbstbindung"[5] des Parlaments verpflichtet es, sich bei Folgeentscheidungen - und dazu gehören die Maßnahmegesetze der Neugliederung - an dem großen Rahmen zu orientieren, sich also plankonform zu verhalten. In der Beratung des

---

1) Dieser Begriff wurde in der 1.Lesung des LEPrG-Entwurfs gebraucht, Abg. Dr. van Aerssen LT NW Steno Ber 7. WP S.3849 A.

2) Vgl. BVerfGE 2, 1 (12); Maunz, Deutsches Staatsrecht, S.64.

3) Vgl. zur Dispositionsfreiheit als ein Gebot parlamentarischer Demokratie, Kriele DÖV 1967 S.531 (532).

4) So auch Böckenförde, Der Staat, 1972 S.429 (449).

5) So Ossenbühl, Gutachten, S.99.

Landesentwicklungsprogramms wurde die mit dem Gesetz verwirklichte neue planerische Weichenstellung erkannt, eine Weichenstellung, "die das Parlament fordert" und die es anhält, sorgfältig darauf zu achten, "daß auch sämtliche Maßnahmen, die vom Parlament beschlossen werden, in diesen Gesamtrahmen hineinpassen"[1].

Es erscheint somit des Überdenkens wert, wenn der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen behauptet[2], die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeute nicht, daß er bei der kommunalen Neugliederung an bestimmte von der Verfassung vorgegebene Gliederungsziele und -prinzipien gebunden sei. Ihm stehe vielmehr ein weiter Spielraum zu, die Neugliederungsziele zu bestimmen und die zu ihrer Erreichung gebotenen Maßnahmen auszuwählen. Diese These erscheint nicht nur undifferenziert, - wie wenn die Verfassung der richtige Platz und Rahmen wäre, Gliederungsziele und Gliederungsprinzipien unmittelbar vorzugeben -, sie läßt auch unberücksichtigt, daß die Neugliederungsgesetze in ein landesplanerisches Konzept, in ein Zielsystem eingebettet sind, das der Gesetzgeber mit der Würde des Gesetzes versehen und als seinen allgemeinen Willen verkündet hat.

---

1) So in der 2.Lesung des Entwurfs der Abg. Dr. Antwerpes (SPD) LT NW Steno Ber 7. WP S.1989 D, 1990 A.

2) VerfGH NW in StGR 1975 S.367 (368 l.Sp.).

L e b e n s l a u f

Am 17. September 1945 wurde ich, Ludger Graf von Westerholt, als Sohn des Landwirts Hubert Graf von Westerholt und seiner Ehefrau Sophia, geb. Gräfin von Spee, in Schwäbisch Hall geboren. Ich besitze die deutsche Staatsbürgerschaft.

Nach vier Jahren Grundschule besuchte ich neun Jahre das neusprachliche Gymnasium in Schwäbisch Hall bis zum Abitur im Februar 1965. Im Anschluß daran leistete ich zwei Jahre Wehrdienst.

Von 1967 bis 1971 studierte ich ohne Unterbrechung Rechtswissenschaft in Tübingen, Hamburg und Münster. Vor dem Oberlandesgericht Hamm legte ich am 30.7.1971 die erste juristische Staatsprüfung ab. Am 1.9.1971 trat ich in den Referendardienst des Landes Nordrhein-Westfalen ein. Vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen bestand ich am 3.7.1975 die zweite juristische Staatsprüfung.

Seit 20.10.1975 besitze ich die Zulassung als Rechtsanwalt und bin seit 1.12.1975 bei der Deutschen Genossenschaftsbank in Frankfurt angestellt.